

Asia Central en el marco del semestre de la Presidencia española de la UE: una visión del Observatorio de Asia Central

*Aurèlia Mañé Estrada y Eva Soms i Bachs **

Tema: Asia Central ha tenido un especial protagonismo en el semestre de Presidencia española de la UE. El análisis de la actuación, a lo largo de estos meses, proporciona algunas pistas sobre cómo plantear el futuro de las relaciones con esta –hasta ahora, en España– desconocida región.

Resumen: Este ARI recoge el análisis y la valoración que el Observatorio de Asia Central (OAC) ha realizado, a lo largo del pasado semestre de la Presidencia española de la UE, de la actuación hacia los cinco países de la región. Este examen tiene como objetivo principal revelar qué aspectos de las actuaciones llevadas a cabo contribuyen al logro de los objetivos establecidos por la Presidencia. El análisis muestra que a lo largo de este período se han cimentado algunas piezas conceptuales que servirán para encajar un armazón analítico que sustente la estrategia política de España y de la UE hacia Asia Central. El ARI concluye afirmando que uno de los principales activos del paso de España por la Presidencia de la UE ha sido sentar las bases para un mayor y mejor desarrollo de los instrumentos de la diplomacia pública hacia Asia Central. En este sentido, se valora positivamente el trabajo realizado en los seis primeros meses de 2010.

Análisis: Uno de los puntos estrella de la actuación del pasado semestre de la Presidencia española de la UE fue Asia Central, territorio que incluye a cinco países surgidos de la desintegración de la URSS (Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) y que, a veces, recibe la denominación de “5-stanes”. Paradójicamente, ésta es una de las zonas y de las problemáticas más desconocidas en la España moderna y contemporánea.

Este cambio de rumbo debe a dos factores. El primero, coyuntural y ajeno al país, tiene que ver con la coincidencia en el tiempo de la citada Presidencia con la creación de la diplomacia europea y el nombramiento de Lady Ashton como ministra de Asuntos Exteriores de la UE. El segundo, estratégico, se debe a la voluntad política del gobierno y del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España de fomentar las relaciones y el conocimiento de Asia Central en España. En este sentido, merece la pena señalar tres de sus iniciativas: (1) la labor realizada en el seno de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para que esta organización diera más protagonismo a las jóvenes repúblicas de Asia Central; (2) sugerir a Casa Asia la creación de un instrumento de diplomacia pública dirigido al fomento de las relaciones

* *Aurèlia Mañé Estrada, Directora del Observatorio de Asia Central; y Eva Soms i Bachs, Coordinadora del Observatorio de Asia Central. Casa Asia.*

con Asia Central; y (3) nombrar un embajador especial para esta zona.

En menos de tres años, las sinergias creadas por estos tres factores han fomentado un buen número de iniciativas que han favorecido la proliferación de actividades y de análisis relacionados con Asia Central que, además, por ir acompañadas de las labores de las embajadas mutuas y de las visitas de alto nivel a la zona, han amplificado la atención que en España se dedica a esta región. Todo ello ha motivado que, a la hora de acceder a la Presidencia de la UE, en España se dispusiera de un utillaje modesto, pero adecuado, para hacer frente al ámbito de las relaciones euro-centroasiáticas.

Los objetivos de la Presidencia española se dirigieron hacia tres áreas:¹

- (1) Reforzar las relaciones de la UE con dos de los organismos de seguridad y cooperación con mayor implantación regional, la OSCE, de vertiente más atlantista, y la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), de corte más euroasiático.
- (2) Valorar la implementación de la estrategia de la UE hacia Asia Central y dotarla de nuevos contenidos o de nuevas formas de abordar los ya existentes.
- (3) Estimular y fomentar los contactos con y entre la sociedad-civil.

¿Cómo, desde España, se abordaron estos objetivos? Desde nuestra opinión, se hizo frente con una visión que combinaba el pragmatismo con el resultado del análisis.

Pragmatismo, porque, hoy en día, en la región de Asia Central hay temas demasiado acuciantes como para no ser atendidos. El conflicto de Afganistán y sus efectos colaterales (tráfico de drogas, “talibanización” de las sociedades...) es uno de ellos, pero también es de gran importancia el nuevo “gran juego” por el control de las inmensas riquezas naturales (hidrocarburos, uranio, recursos hídricos...) de la zona. Sólo ello justifica que Asia Central se considerara como una de las prioridades del “semestre español”.

Sin embargo, ese enfoque pragmático, que sin armazones adicionales podría haber llevado a definir una estrategia para Asia Central, fundamentalmente definida en términos de seguridad y de “afganización” de la región, se ha matizado gracias al trabajo de análisis y de contactos desarrollado en España durante los últimos años.

Desde el Observatorio de Asia Central (OAC), institución tripartita formada por Casa Asia, el Real Instituto Elcano y la Fundación CIDOB, en nuestra función de instrumento de la diplomacia pública española, hemos participado muy activamente en ese trabajo. Antes del semestre de Presidencia, ayudando a crear vínculos entre España y Asia Central, actuando como catalizadores de muchas de las iniciativas bilaterales que se han desarrollado a lo largo de los últimos tres años. Durante el mismo semestre, cumpliendo una doble tarea:

- (a) Ser observadores privilegiados de la tarea desarrollada por otros centros, especialmente del trabajo desarrollado por la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) y del de la Fundación Alternativas.

¹ Esta clasificación es muy similar a la que dio Luís Fernández de la Peña, Director General de Política Exterior para Europa y América del Norte (MAEC), en una entrevista que concedió al proyecto EUCAM el pasado 2 de febrero de 2010.

- (b) Organizar, por primera vez en el marco de la UE, de acuerdo con el tercer objetivo de la Presidencia de desarrollar los vínculos y las relaciones a través de la sociedad civil, un encuentro de *think-tanks*² que debía analizar el tema de *Europe and Central Asia, Partners in Global Governance*, así como sentar las bases para que se constituya una red estable de debate y relación entre la UE y Asia Central.

Así, en las páginas que siguen, expondremos los principales puntos que el OAC considera relevantes para seguir avanzando en el logro de los objetivos fijados en el momento de la Presidencia española de la UE.

Asia Central como una región de geometría variable

La primera conclusión es fruto, a su vez, de una de las conclusiones del trabajo realizado por FRIDE en el marco de su participación en el proyecto *EU-Central Asia Monitoring* (EUCAM). Durante el semestre de Presidencia española de la UE, su actividad ha estado muy vinculada a su trabajo en el seno del EUCAM y a la definición del segundo objetivo de la Presidencia (valorar y definir la estrategia hacia Asia Central). Desde el punto de vista del OAC, una conclusión muy relevante del trabajo, que se presentó el pasado 25 de febrero en Madrid y que ya se refleja en el término *Into EurAsia* que reza en el título de su informe, es el de la dificultad intrínseca de definir qué se entiende por Asia Central.

Esta pregunta refleja la dificultad de integrar como objeto de las relaciones internacionales –y, obviamente, bilaterales– a unos países que, por sólo tener unos escasos 20 años de vida, nunca habían formado parte, como tales, del sistema internacional de naciones. Hoy por hoy, todo apunta hacia la constitución de una región con elementos intrínsecos comunes (origen por desintegración de la URSS y ser enclaves terrestres entre poderosos vecinos), pero con comportamientos dispares. Ante ello, se puede concebir Asia Central como un grupo de geometría variable que, según los casos, se define funcionalmente.

Como se recogió en la discusión del encuentro *European and Central Partners in Global Governance*, organizado por el OAC y celebrado el 3 y 4 de junio del 2010 en la Fundación CIDOB de Barcelona, entender Asia Central como un grupo de geometría variable funcional significa un avance de cara a dos de los objetivos de la Presidencia en dos sentidos.

En primer lugar, desde el punto de vista de las relaciones bilaterales UE-Asia Central, ayuda a definir una estrategia hacia esta región (objetivo 2), pues ese enfoque funcional implica que las relaciones con Asia Central han de fundarse en criterios “temáticos” y no nacionales. Entendiendo, además, que (a) cada uno de estos criterios puede afectar a algunos de los países de Asia Central, y no a otros y, (b) cada uno de estos criterios puede obligar a definir geográficamente a Asia Central de forma distinta.

En segundo lugar, desde el punto de vista de las relaciones con otras agrupaciones regionales o con intereses en la región (objetivo 1), facilita el cómo encauzar la relación con ellas. Así, existen cuestiones como la energía, los intercambios económicos y las

² Ese encuentro fue impulsado por el MAEC, y en especial por el Embajador en misión especial para Asia Central, el Embajador Santiago Chamorro, y contó con el apoyo y financiación de la Comisión Europea y del Ayuntamiento de Barcelona.

infraestructuras que bien podrían ser la base de acuerdos UE-EurAsEc-5,³ UE-Organización Económica de Cooperación (OEC)⁴ o UE-OCS, y cuestiones relativas a la seguridad (en el sentido más clásico del término) que podrían fundarse en acuerdos con la OCS y/o la OTCS,⁵ a través de la OTAN o la OCSE. En este sentido, cabe señalar que una de las conclusiones del encuentro fue argumentar que, en las relaciones relativas a la seguridad –y, sobre todo, en la cuestión de Afganistán– en Asia Central, Rusia es un activo y que, por ello, se debería pensar en algún tipo de estructura institucional a tres bandas (Asia Central, UE y Rusia) o bilateral (UE-OCS).

Región centrífuga frente a región centrípeta

El seminario *Regional Cooperation in Central Asia: Obstacles, Incentives and Proposals*, organizado en Madrid el pasado 5 de marzo por la Fundación Alternativas, abrió el debate sobre la cuestión de la cooperación intra-regional en Asia Central. Desde el punto de vista del OAC esta cuestión es vital a la hora de definir la estrategia y el contenido de las relaciones UE-Asia Central (objetivo 2), ya que un análisis en términos de los obstáculos e incentivos que se dan de cara a una hipotética integración de los “5-stanes” dibuja dos escenarios posibles: (1) el de la creación de una región centrífuga, en la que en el tándem UE-Asia Central el papel de la UE vendría condicionado por las necesidades de los terceros actores regionales (Rusia, China, OCS, CEI...); y (2) el de una región centrípeta, en el que el papel de la UE en la región vendría condicionado por las necesidades internas e intereses de los propios países de Asia Central.

El análisis sobre los obstáculos que se dan para el objetivo de lograr una mayor integración y cohesión nacional (fundamentalmente el conflicto agua-energía y el riesgo derivado de los procesos de incipiente creación de la identidad nacional en países extremadamente jóvenes) refuerzan la imagen de una región centrífuga. Los conflictos regionales, en todos los casos, llevan a estos jóvenes países a buscar alianzas propias, en el marco de una región más amplia que la de los “5 stanes”. Estas alianzas se fundan, en cada uno de los casos, en sus relaciones específicas con Rusia, China, Turquía e Irán y su objetivo es buscar apoyos externos para hacer frente a los conflictos con sus vecinos centroasiáticos. Ello, de alguna manera, induce a la conclusión de que las relaciones UE-Asia Central se han de desarrollar necesariamente vía un tercer actor con intereses en la región, sea tal actor un país (Rusia, China, Turquía...) o sea alguna de las organizaciones regionales euroasiáticas ya citadas en el punto anterior.

Contrariamente, el análisis de los incentivos, en vez de dar la idea de una región centrífuga, nos conduce a la imagen de una región centrípeta con intereses y problemáticas comunes. Una vez más, esta representación conduce a la de integración funcional: una integración basada en aquellas cuestiones concretas (el problema de sostenibilidad ambiental al que se enfrentan todos los países de la región, el hacer frente a los efectos colaterales del conflicto de Afganistán, como el tráfico de drogas o la posible “talibanización” de parte de la región). Así, esa imagen de Asia Central como región centrípeta empuja hacia un nuevo tipo de relación con la UE esencialmente fundada en la cooperación y en el fomento de las estructuras (e infraestructuras) intra-regionales.

³ EurAsEc-5: zona de libre comercio que incluye Rusia, Kazajistán, Bielorrusia, Kirguizistán y Tayikistán.

⁴ La OEC es una organización que incluye a Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Azerbaiyán, Turquía, Pakistán, Irán e Afganistán.

⁵ La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTCS) es la homónima de la OSCE en el marco de la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

Esa visión bipolar de las posibilidades de la integración entre Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán da lugar a dos preguntas a las que, desde el punto de vista del OAC, la UE debería dar respuesta. Estas son:

- (a) Si en el contexto global de hoy en día y con los intereses estratégicos que confluyen en la región, ¿apoyaría la UE algún tipo de integración regional funcional como la que, en su momento, se dio en Europa con la constitución de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA)?
- (b) ¿Hasta qué punto la UE apoyaría a unos países de Asia Central que se constituyen en grupo de interés para hacer frente común a los problemas compartidos que les afectan?

En la respuesta a esas preguntas se debería tomar en consideración la opinión de los expertos centroasiáticos que visitaron la Fundación CIDOB de Barcelona para participar en el encuentro de *think-tanks*, y que al hablar de los obstáculos para la integración regional apuntan (cada vez con mayor preocupación) hacia un escenario en el que la destrucción de espacio soviético fomenta la reconstrucción de las estructuras tribales y criminales. A pesar de ello, todavía hoy este pesimismo convive con el convencimiento de que Asia Central es un lugar de confluencia, históricamente construido con elementos de muchos lugares que han aprendido a convivir y han edificado instituciones que sirvieran al interés común.

El capital energético de Asia Central

Con ocasión de la celebración del encuentro de *think-tanks*, el Real Instituto Elcano publicó un documento de trabajo titulado *La energía en Asia Central: perspectivas analíticas* (Documento de trabajo 1/2010). Este documento sentó las bases para que en la reunión se discutiera ampliamente la cuestión de los retos energéticos y ambientales a los que se enfrenta Asia Central. Claramente, esa es una cuestión que incide tanto en el contenido de la estrategia de la UE hacia Asia Central (objetivo 2). A este respecto, las conclusiones del debate fueron muy sugerentes, pues la discusión se orientó hacia si los “5 stanes”, visto el “capital energético” del que disponen, optarán por una estrategia de crecimiento-desarrollo basada en la exportación de recursos naturales o por una fundada en la energía como fuente autónoma y regional de crecimiento. Ante cada una de estas posibilidades, el papel para la UE en la región difiere significativamente.

En el primer escenario, el de una estrategia de desarrollo basada en la exportación de recursos naturales, se apuntó que esta opción deja muy poco margen de acción a la cooperación UE-Asia Central, pues el principal tema en común se refiere a las grandes infraestructuras de oleoductos y gasoductos y a lo que familiarmente se conoce como “la diplomacia de los *pipelines*”.

El segundo escenario, que cabe decir que no se planteó como una renuncia total a lo anterior, esboza usar la energía como pilar del crecimiento autónomo. Esta es una opción más aventurada, pero abre la puerta a un enfoque regional de producción y distribución. Siguiendo la línea de pensamiento de la Premio Nobel E. Ostrom, se planteó una gestión más local de los recursos comunes, así como la posibilidad de una micro-producción de energía más descentralizada. La conclusión fue que ello no solo debería tener efectos beneficiosos sobre el medio ambiente, la cooperación regional y el gobierno descentralizado, sino que abriría la puerta a un nuevo tipo de relación UE-Asia Central.

En ese segundo escenario de producción autónoma de energía, teniendo en cuenta las recientes apuestas e iniciativas europeas para la creación de un sistema energético europeo bajo en carbono, se abre la puerta hacia un nuevo tipo de relación UE-Asia Central: el de crear un espacio de cooperación en una cuestión de futuro, en la que participarían actores públicos y privados. Espacio en la que los países europeos, hoy, son líderes, y en el que cabría el asesoramiento y la cooperación técnica, empresarial e institucional.

Conclusiones: Todo lo expresado en este análisis (concebir Asia Central como un grupo de geometría variable, como una región ora centrífuga, ora centrípeta, y con un capital energético que debería ayudar al desarrollo autónomo) es, desde el punto de vista del OAC, extremadamente útil para encajar las piezas del armazón analítico que sustenta el enfoque político de la estrategia de España y de la UE hacia Asia Central, más allá de la inmediatez de actuación determinada por la grave cuestión de Afganistán. A pesar de ello, el provecho de ese análisis convive con la gran dificultad de encontrar los caminos para encauzar adecuadamente las actuaciones que se quieran llevar a cabo en este ámbito. En parte, ello se debe a la baja calidad del gobierno de la región.

La cuestión de la mala gobernabilidad regional ha sido un tema recurrente en todos los encuentros que se han celebrado en España a lo largo del pasado semestre de la Presidencia española de la UE. Por ello, aunque se nos pueda acusar de ser juez y parte, desde el OAC valoramos muy positivamente la experiencia del encuentro de *think-tanks* que hospedó la Fundación CIDOB en Barcelona con el fin de profundizar en el tercer objetivo de la citada Presidencia: el de estimular y fomentar los contactos con y entre la sociedad-civil.

Ese encuentro tuvo tres méritos: (1) contribuir al armazón analítico al que ya se ha hecho referencia; (2) poner en contacto por primera vez a los principales centros y analistas centroasiáticos y europeos; y (3) ser el germen de un foro de contactos y debate a través del cuál canalizar algunas de las iniciativas que sólo por la vía gubernamental quedarían amputadas.

Desde este punto de vista, el paso de España por la Presidencia de la UE ha sentado las bases para un mayor y mejor desarrollo de los instrumentos de la diplomacia pública hacia Asia Central. Sinceramente, creemos que este es un activo que la gestión de España de la Presidencia ha aportado a la UE. Por ello, desde estas páginas, anhelamos su rentabilidad futura.

Aurèlia Mañé Estrada
Directora del Observatorio de Asia Central, Casa Asia

Eva Soms i Bachs
Coordinadora del Observatorio de Asia Central, Casa Asia