

La seguridad energética en Asia Central: infraestructuras y riesgos

Félix Arteaga *

Tema: Las infraestructuras energéticas que atraviesan Asia Central están sujetas a riesgos estructurales endógenos y exógenos que podrían afectar a los suministros si se materializan y los países centroasiáticos no desarrollan, solos o con terceros, mecanismos de protección adecuados.

Resumen: Por los países de Asia Central fluye la energía centroasiática hacia sus consumidores finales en Rusia, China y Europa, entre otros. La seguridad energética de estos flujos depende principalmente de la competición geoeconómica que tiene lugar en el denominado nuevo “gran juego” entre los clientes potenciales y los suministradores. Pero también depende de la seguridad y conservación de las infraestructuras críticas por las que discurren esos flujos. Este ARI estudia los riesgos estructurales que acechan a esas infraestructuras energéticas, como la baja calidad del mantenimiento, la ausencia de planes de protección y los riesgos naturales. También se valoran riesgos endógenos como la falta de gobernanza y el autoritarismo, el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo, el fundamentalismo islamista y las tensiones sociopolíticas que pueden alterar la estabilidad regional tan pronto como encuentren el liderazgo adecuado o si fracasa la intervención internacional en Afganistán. Finalmente, se describen las contribuciones que Rusia, EEUU, China, la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), la OTAN y la UE están desarrollando o podrían desarrollar para preservar la seguridad de esas infraestructuras.

Análisis: La seguridad energética –la garantía de que el flujo de suministros energéticos fluye sin interrupción desde Asia Central hacia sus destinatarios finales– depende de la protección que reciban las infraestructuras críticas y los corredores de transporte por las que fluyen. La protección comprende tanto el mantenimiento de las propias redes frente al uso, error o ataques en puntos críticos como de su control físico y político. Los corredores y las infraestructuras son, simultáneamente, fuente de oportunidades y riesgos. Su desarrollo permitiría a Asia Central cumplir con su destino de enlace entre China y Europa, y entre Rusia y Asia Meridional, pero también para atraer conflictos por su control y uso.

Este análisis trata de complementar el estudio de los recursos naturales y corredores de transporte descritos en el Documento de Trabajo nº 59/2009 de Miguel Ángel Pérez

* Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano

Martín, por lo que no será necesario entrar en los detalles de producción, competencia y suministro de gas, petróleo, uranio y agua descritos en ese trabajo ni en la competencia geopolítica y geoeconómica del “nuevo gran juego” entre las potencias regionales por hacerse con el flujo de esas infraestructuras. El análisis se centrará en las fuentes de riesgos conocidas que afectan a las infraestructuras críticas centroasiática por las que fluye la energía, circulen por la red gasística y los oleoductos actuales o se abran por nuevas redes de circulación como las rutas iraní, transcaspiana y afgana para el petróleo y el gas centroasiático hacia Europa (Nabucco), la India (Centgas), Rusia o China. La valoración de los riesgos es complicada porque gran parte de los factores tangibles –y sobre todo los intangibles– carecen de fuentes fiables de primera mano, por lo que no se pueden presentar escenarios de evolución previsible y se ha optado por identificar los factores estructurales de riesgo, más que de evaluar su probabilidad y efectos. El estudio diferencia entre los riesgos endógenos que afectan a las infraestructuras energéticas relacionados con el mantenimiento, los riesgos naturales y los medioambientales, riesgos que pueden afectar al suministro energético por accidentes debidos a catástrofes naturales y a accidentes no intencionados. Junto a ellos, se enumeran los riesgos potenciales debidos a las acciones intencionadas de actores regionales, desde los no estatales a las grandes potencias, sobre las infraestructuras. Finalmente, se describen las capacidades de respuesta que se han movilizado por los Estados centroasiáticos y extrarregionales, así como por las organizaciones internacionales de seguridad.

Riesgos endógenos

La protección de las infraestructuras críticas es un nuevo campo de estudios de la seguridad donde se pone a prueba la capacidad y voluntad de los gobiernos para garantizar el acceso a los servicios básicos de sus ciudadanos, protegiendo las redes y nodos críticos por los que fluye. Su análisis de riesgos entra dentro de los nuevos modelos de protección del territorio (*homeland security*) que se han comenzado a implantar en los países avanzados tras la cadena de atentados terroristas que parte del 11-S (el primer Plan Integral de Protección de Infraestructuras Críticas estadounidense de la *Homeland Security* data de diciembre de 2004). Dada la interconexión entre las infraestructuras energéticas centroasiáticas y las europeas, la seguridad energética europea, al igual que la rusa y la china, comienza por cómo protegen sus infraestructuras los países centroasiáticos de origen o tránsito. El interés por preservar los flujos energéticos difiere según se sea un país productor o uno de tránsito, según se usen para consumo interno o para exportación. El nivel de protección depende del valor de esas infraestructuras para ellos –son críticas las que presentan un interés vital¹ y de los medios que cuentan para su protección. Dicho de otro modo, los países centroasiáticos han tomado conciencia de la existencia de riesgos sobre las estructuras, pero su protección depende de su interés y capacidad para preservarlas.

Los riesgos endógenos que afectan a las infraestructuras energéticas centroasiáticas proceden, por un lado, de la calidad de la conservación y mantenimiento del servicio y, por otro, de los riesgos naturales presentes. En Asia Central, las infraestructuras son nacionales y públicas, salvo en el caso de la infraestructura de Turkmenistán que es de propiedad rusa, por lo que la responsabilidad del mantenimiento corresponde a unos países que presentan una falta de recursos crónica para mantener y actualizar las

¹ Ted G. Lewis (2006), *Critical Infrastructure Protection in Homeland Security*, Wiley, p.3.

infraestructuras existentes.² La escasez de recursos afecta al desarrollo de los países centroasiáticos, ya que hay una estrecha relación entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la mejora e incremento de las infraestructuras en general, así como a las inversiones necesarias para su protección, conservación y gestión (la explosión de abril de 2009 del gasoducto de Turkmenistán a Rusia obedeció a un fallo en la gestión por el que Rusia no avisó a tiempo de su reducción del consumo). Los bajos estándares de mantenimiento y protección de las infraestructuras energéticas centroasiáticas son, por lo tanto, la primera fuente de inseguridad.

Asia Central es, además, una región proclive a las catástrofes naturales: terremotos, inundaciones y corrimientos de tierras, tal y como ponen de relieve los informes del Banco Mundial³ (en particular, Kirguizistán y Tayikistán disponen de áreas sísmicas de alto riesgo –por encima de 7 grados en la escala de Richter–, seguidas a poca distancia de Uzbekistán y Turkmenistán). Y aunque las infraestructuras críticas relacionadas con la salud, transportes y servicios suelen ser las más afectadas por los desastres naturales, éstos también afectan a las infraestructuras energéticas y a las redes de apoyo a ellas. Desde 1993, existe un sistema regional de reducción de consecuencias (Consejo Interestatal para las Situaciones de Emergencias relacionadas con Desastres Naturales de la Comunidad de Estados Independientes) que ha ido quedando obsoleto a medida que los procedimientos que datan de la época soviética se abandonaban sin reemplazarse por sistemas nacionales o regionales alternativos. La OTAN ha tratado de fomentar la cooperación regional en ese ámbito y en 2003 su Centro de Coordinación de Respuesta ante Desastres llevó a cabo ejercicios de protección civil en el valle de Fergana (precisamente sobre una simulación que combinaba terremoto, inundaciones y desplazamiento de tierras).

El tercer grupo de fuentes endógenas de riesgo para la región centroasiática y sus infraestructuras críticas son la pobreza, la degradación medioambiental, la presión demográfica en las zonas cultivables (la mitad de la población centroasiática se asienta en el valle de Fergana) y la lucha por los recursos locales: tierra, agua y electricidad. La situación socioeconómica no es extrema en términos macro porque casi todos los países se encuentran en la zona media-alta de desarrollo humano (puestos 119, Uzbekistán; 109, Turkmenistán; 120, Kirguizistán; y 127, Tayikistán) según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD de 2009, incluso Kazajistán se encuentra en la zona alta (82). Por otro lado, sólo Uzbekistán y Tayikistán aparecen en la zona media de países fallidos (puestos 31 y 37, respectivamente, en la lista de *Foreign Policy* de 2009) pero el desarrollo regional se ha estancado debido a la mala gobernanza y el autoritarismo, factores endógenos que potencian transversalmente los otros riesgos descritos.⁴

Riesgos latentes

La seguridad energética es vulnerable frente a los conflictos regionales pero Asia Central es, hasta ahora, una región bastante estable que ha superado los riesgos de la independencia desde finales de los años 90 sin que se produjeran enfrentamientos interestatales graves y con el único conflicto intraestatal de Tayikistán entre 1992 y 1997. Las causas potenciales de enfrentamientos son más étnicas que nacionalistas –siendo

² Justin Odin y Erica Johnson (2004), "The State of Physical Infrastructures in Central Asia", *NBR Analysis*, vol. 15, nº 5, diciembre.

³ World Bank (2006), *Infrastructures in East and Central Asia Regions*, junio.

⁴ Stephen Blank (2008), "Rethinking Central Asian Security", *China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 2, nº 2, p. 26.

éste un sentimiento menos exacerbado en Asia Central que en el Cáucaso o los Balcanes–, lo que explicaría la mayor estabilidad centroasiática en comparación con otros escenarios regionales. Esto no quiere decir que esté inmune frente a brotes coyunturales, como el levantamiento uzbeko de Andijan en mayo de 2005 que ha rebrotado de forma más limitada en mayo de 2009. También Kazajistán y Kirguizistán ven con preocupación los riesgos de la represión china en Xingjian sobre sus diásporas y la creciente inmigración china. Las tensiones étnicas no conducen necesariamente al enfrentamiento, como ha ocurrido en la frontera norte de Kazajistán donde la emigración eslava hacia territorio ruso y la autonomía concedida a las demarcaciones kazakas de mayoría rusa han conseguido reducir la tirantez. Lo que sí resulta preocupante de cara a la seguridad energética es que las infraestructuras compartidas se utilizan habitualmente como instrumento de presión en las disputas internas (el caso más reciente es el de Uzbekistán, que cortó el gas a Tayikistán en septiembre de 2009 para forzar el pago del suministro), aprovechando la interdependencia energética de los países centroasiáticos.

Tratándose de regímenes autoritarios, parecería que las sucesiones serían otra causa propicia para la desestabilización pero esa hipótesis no se ha manifestado en circunstancias tan favorables como la muerte del presidente Sapimurad Nizayov en Turkmenistán en 2006, donde su relevo se produjo sin complicaciones a pesar de lo inesperado del fallecimiento. La estabilidad se explicaría por la existencia de mecanismos sucesorios fácticos y por la eficacia de la represión. Los regímenes centroasiáticos poseen sistemas internos de reemplazo basados en el equilibrio entre clanes y la adhesión de las fuerzas de seguridad que dificultan las luchas sucesorias (la Revolución del Tulipán de 2005 en Kirguizistán se produjo más por el intento de la familia del presidente Askar Akayev de romper esos equilibrios que por el fervor democrático). Respecto a la represión, los gobiernos centroasiáticos utilizan la seguridad interior prioritariamente para preservar el poder, por lo que no entra en sus prioridades dedicar una parte significativa de sus escasos recursos a tareas que protejan la seguridad física de las infraestructuras energéticas. A pesar de las declaraciones retóricas efectuadas en torno a la necesidad de actualizar y reforzar las capacidades nacionales y regionales de seguridad a los nuevos riesgos, los países centroasiáticos han desaprovechado unos años para hacerlo en unas condiciones de estabilidad interna y asistencia externa inmejorables. Y sólo han apelado a la cooperación regional cuando se ha materializado los riesgos anunciados (así, el presidente uzbeko Islom Karimov impulsó la Estructura Regional de Cooperación Anti-Terrorista de la CSO y estrechó su cooperación bilateral con Rusia tras la revuelta de Andijan en 2005).

Esta estrategia reactiva se ve avalada por la falta de ataques terroristas o insurgentes a esas infraestructuras que las justifiquen. Mientras esto sea así, y los países no dispongan de planes de actuación permanentes, el mayor riesgo para las infraestructuras energéticas es que se conviertan en un objetivo de las reivindicaciones étnicas, tribales, sociales o terroristas para presionar a los gobiernos centrales. Este riesgo crece a medida que los lazos comunes impuestos por el dominio soviético de lengua, laicidad y organización se debilitan por el paso del tiempo y que el nivel de vida no mejora, especialmente para las nuevas generaciones, con lo que se alimenta el caldo de cultivo extremista. Hasta ahora, la capacidad de represión de los gobiernos centroasiáticos ha bastado para erradicar los contados brotes conflictivos y las instalaciones energéticas no se ven sujetas a un patrón de agresión pero está por ver si la represión seguirá funcionando a medio plazo.

Por un lado, les ha funcionado bien calificar a todo el espectro de la insurgencia regional como terrorismo aprovechando la coyuntura contraterrorista favorable tras el 11-S, sin discriminar entre movimientos de oposición, islamistas radicales, delincuencia organizada y terroristas de verdad. Por otro, también les ha sido de utilidad asociar el fundamentalismo islámico con el terrorismo, aunque en la declaración de Ekaterinburgo de 15-16 de junio de 2009 de la Organización de Cooperación de Shanghai se ha hecho ya una mención explícita a la necesidad de evitar la asociación entre terrorismo internacional y una religión particular (apdo. 8). Ya sea por su oposición a la laicidad reinante o al islam oficial acrítico, el fundamentalismo religioso crece nutriéndose de los agravios reales o percibidos. Los gobiernos centrales seculares se preocupan de este crecimiento por el riesgo que representan para su perpetuación, lo que les lleva a su represión indiscriminada asociándoles con el terrorismo (así, en Uzbekistán se ha perseguido al Partido de la Liberación Islámica (*Hizb-ut-Tahrir al-Islami*) –que goza de libertad en el Reino Unido– en función de las actividades subversivas de algunos miembros más que en función de sus principios) o prohibiendo los partidos religiosos en toda la región salvo en Tayikistán y combatiendo los signos externos y la libertad de culto. Se debe reconocer que la discriminación no es fácil para los gobiernos y las Fuerzas de Seguridad locales –cuanto más para los analistas externos– debido a la complejidad de las dinámicas internas de los grupos, la interacción entre ellos y los cambios generacionales. Sin embargo, la represión contundente e indiscriminada ha ido creando bolsas de resentimiento, legitimado la resistencia islámica y la acción armada que son el caldo de cultivo para el arraigo de la insurgencia. Hasta ahora, y a diferencia de lo que ha ocurrido en Afganistán y Pakistán con los talibán, no ha surgido ningún movimiento capaz de usar la fuerza para romper las estructuras de influencia gubernamentales y religiosas, exacerbar el descontento social o aglutinar los focos de desafección polarizándolos en torno a un movimiento insurgente.

El candidato más citado es el Movimiento Islámico de Uzbekistán y una facción escindida de él, el Grupo Yihadista Islámico de Uzbekistán (*Jama'at al-Jihad as-Islami*), que protagonizaron varios atentados en Uzbekistán entre 1999 y 2005. El Movimiento Islámico de Uzbekistán nació en el valle de Fergana a finales de los 90 pero desde entonces se ha extendido por varios países de la zona y fuera de ella. El grupo principal se estableció en la frontera afgano-paquistaní hasta fechas recientes cuando el acoso estadounidense y la ofensiva paquistaní de otoño de 2009 le han hecho abandonar sus feudos de Waziristán del Sur y Balochistán y desplazarse a la frontera norte de Afganistán. No obstante, el candidato más temido sigue siendo el que pueda venir de Afganistán, sean la insurgencia expatriada si triunfan las misiones internacionales –ISAF y Libertad Duradera– o los talibán si se vuelven a hacer con el control del poder tras el fin de las anteriores. La intervención internacional en Afganistán ha postergado hasta ahora la hipótesis más peligrosa, privando a los potenciales insurgentes de sus bases de entrenamiento pero una retirada occidental en falso pondría a la zona en el foco de mira del activismo. El efecto “dominó” resultante podría alcanzar a Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán en un primer momento, pero las fichas centroasiáticas no serían las últimas en caer dada la falta de capacidades regionales para oponerse a una acción insurgente organizada, lo que explica la voluntad de cooperación rusa de apoyar a EEUU en sus tareas contraterroristas y de estabilización. Una vez instalada en la zona, y debido a la comunidad de actuación entre las bandas insurgentes, las infraestructuras críticas regionales podrían estar en una situación de riesgo similar a las iraquíes, lo que afectaría seriamente a la seguridad energética. La preocupación afgana –y el tiempo perdido– han llevado al refuerzo militar de las fronteras centroasiáticas y a conversaciones bilaterales

en julio de 2009 entre los presidentes paquistaní –Asif Ali Zardari–, afgano –Hamid Karzai– y tayiko –Imomali Rakhmonov– en Dushanbe para afrontar la situación.

Hoy por hoy, causan más preocupación inmediata los grupos delincuentes dedicados a todos los tráfico ilícitos, especialmente el narcotráfico, debido a su capacidad para fomentar la corrupción y contestar en sus zonas de actuación la autoridad de los gobiernos centrales. La región centroasiática es una zona de alto tráfico y bajo consumo, por la que discurre el 19% de la droga procedente de Afganistán según la Oficina de Naciones Unidas contra el Crimen y la Droga (UNODC).⁵ Esto ha llevado en diciembre de 2009 a la apertura de un Centro de Coordinación e Información Regional para Asia Central (CARICC en sus siglas inglesas) dependiente de UNODC en Almaty, Kazajistán. Sin desarrollar la cooperación regional frente a la delincuencia transnacional no será posible evitar que el dinero ilícito acabe financiando la insurgencia. Seguramente por esa razón la CSO trata de establecer cordones sanitarios para protegerse de los efectos del tráfico de drogas y delitos asociados mediante un Plan de Acción para Afganistán aprobado en marzo de 2009.

Riesgos añadidos

La seguridad de las infraestructuras centroasiáticas se ve afectada positiva o negativamente por factores exógenos, como la proyección geopolítica de Rusia, EEUU y China, la contribución de las organizaciones internacionales de seguridad y el conflicto afgano. Dadas las carencias centroasiáticas, la oferta de asistencia de seguridad por parte de las grandes potencias y de las organizaciones internacionales de seguridad forma parte del nuevo “gran juego” sobre los recursos locales, que no se focaliza en la protección de las infraestructuras sino a preservar la estabilidad de los países centroasiáticos.

La asistencia estadounidense ha decaído desde los niveles ofrecidos tras el 11-S y la intervención en Afganistán, cuando la “guerra contra el terror” le llevo a liderar la seguridad regional y contar con dos bases militares en la zona. Justificada en clave antiterrorista y contestada por Rusia y China porque ambos creen que la asistencia servirá de tapadera a una presencia para controlar los recursos energéticos locales, EEUU ha tenido que concentrarse en el escenario afgano y abandonar su protagonismo anterior. Aunque sigue contribuyendo a los programas de seguridad nuclear destinados a prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva (*Nunn-Lagar Cooperative Threat Reduction Program*), se tuvo que retirar de la base uzbeka de Karshi-Khanabad tras la masacre de Andijan de mayo de 2005 y ha pasado de tener una base aérea propia en Manas, Kirguizistán, a sólo disponer del uso de un Centro de Tránsito en el aeropuerto de Bishkek-Manas para material no letal con destino a Afganistán. La reducción del contingente militar permitido y del tráfico aéreo se ha visto compensada en parte con el derecho al uso de la base uzbeka de Novoi, aunque con las mismas limitaciones de empleo, y últimamente se especula con la posibilidad de su retorno a Kharsi-Khanabad.

El desplazamiento estadounidense en la región complace a Rusia y a China y facilita su relación con EEUU, pero les traslada el coste de asegurar la estabilidad centroasiática de cuyas infraestructuras energéticas son beneficiarios directos. Rusia ha sabido aprovechar

⁵ UNODC considera a Asia Central como la región del mundo donde la relación entre tráfico y consumo medido en términos de delitos relacionados con ambos aspectos en menor del mundo (*World Drug Report 2009*, pp. 30 y 44).

su influencia regional y las circunstancias instalándose en la base kirguiza de Kant en contrapartida al despliegue estadounidense en Manas bajo la bandera de la CSTO (una base que añadir a las bases rusas de Kara Blata, Bishkek y Jarakol). No obstante, Rusia no se ha librado del rechazo centroasiático a las bases extranjeras permanentes. Por ejemplo, Uzbekistán no desea que Rusia abra una nueva base de la CSTO en Osh, Kirguizistán, cerca del valle de Fergana. Tampoco parece librarse de la exigencia de contrapartidas económicas e, incluso, un aliado estratégico tan leal como Tayikistán podría poner precio a las bases actuales de Nurek, Kulyab y Kurgan-Tyube o a las solicitadas de Gissar o en Khujand –ésta bajo cobertura de la CSTO– tras el incumplimiento ruso de construir la presa de Rogun como contrapartida a sus bases.

De las organizaciones internacionales presentes en la zona, ninguna dispone de programas específicos para proteger las infraestructuras críticas, aunque todas puedan aportar algún tipo de utilidad. Entre las que menos aporta se encuentra la OSCE, que sólo dispone de un foro de diálogo al respecto en el que abordan las infraestructuras dentro del marco más amplio de la seguridad energética. La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) permite la cooperación militar entre sus miembros centroasiáticos salvo Turkmenistán, pero esa cooperación no se ha orientado todavía hacia las infraestructuras porque Rusia tiende a utilizar la organización como un instrumento de proyección bilateral militar hacia sus antiguas repúblicas más que como un espacio para la colaboración multilateral. En febrero de 2009, Rusia consiguió que la OTSC aprobara la creación de una fuerza de reacción rápida y de acuerdos bilaterales de intervención por si fuera necesario desplegar fuerzas para intervenir en conflictos militares internos, proteger las fronteras o luchar contra el terrorismo o el tráfico de drogas. La fuerza se apoyaría en las bases de la OTSC y contaría con una división rusa aerotransportada junto a dos brigadas de asalto aéreo, una rusa y otra kazaka, junto a otras unidades menores. Su primer ejercicio en Matybulak, Kazajistán en octubre de 2009 con más de 7.000 participantes, kazakos, tayikos, kirguises y rusos en la fuerza de despliegue, junto con la presencia de los jefes de gobierno, avalan la posibilidad de que Rusia trate de emplear esa fuerza para proteger los recursos energéticos centroasiáticos, una función contemplada en la nueva “Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa hasta 2020”. Por lo que es de esperar que, además de una intervención rusa en defensa de las infraestructuras centroasiáticas con destino hacia su territorio, la OTSC pudiera contar con algún tipo de capacidad de intervención a medio plazo.

Por su parte, la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) no dispone tampoco de una capacidad militar o policial que pueda ser utilizada en la protección de las infraestructuras críticas. Aunque Rusia pretende dotar a la SCO de capacidades de proyección militar, el resto de los miembros se inclina por desarrollar mecanismos de seguridad distintos de la autodefensa. A falta de mecanismos específicos más desarrollados, la única forma de que la OCS pueda proteger las infraestructuras energéticas a corto plazo sería de forma preventiva, desarrollando acuerdos de colaboración entre los mecanismos regionales de seguridad OCTS, CEI, OTAN, UE o entre los Estados miembros de la OCS mediante su Estructura Regional Antiterrorista, donde se coordinan las capacidades regionales. Pero ninguna de las dos opciones dispone por el momento de mecanismos concretos, testados y transparentes que permitan atribuir a la OCS una capacidad de intervención adecuada actual aunque a medio y largo plazo se pretenda una función antiterrorista –incluso un programa de

actuación 2010-2020 contra el terrorismo, el separatismo y el extremismo aprobado en marzo de 2009–.

Valorando las tendencias operativas de la CSO por sus misiones, parece que los ejercicios han ido evolucionando desde maniobras como la *Peace Mission 2007* realizadas en Urumqui, en la zona autónoma de Xinjiang-Uighur en agosto de 2007 orientadas a reprimir levantamientos a otros de carácter antiterrorista, como los Norak de abril de 2009 que consistían en neutralizar la entrada de un grupo terrorista desde Afganistán para dañar una planta electroquímica en Tayikistán, aunque siempre bajo el control y enfoque militar. Según esto la OCS progresa –aunque muy lentamente y con poca transparencia– hacia un modelo de seguridad cooperativa que trata de hacer frente a los riesgos externos, a los grupos de oposición radical y a los vínculos entre crimen organizado, terrorismo y narcotráfico según su Cumbre de 2005. En la más reciente de Ekaterinburgo en 2009 se ha ampliado la lista de riesgos a las enfermedades epidémicas, los desastres naturales y humanos, los derivados del conflicto afgano y la proliferación. Precisamente, hay que señalar que el presidente chino Hu Jintao solicitó expresamente en esa última Cumbre incluir la protección de las infraestructuras energéticas entre los objetivos de cooperación de seguridad de la CSO. La reivindicación unida a los primeros acuerdos sobre seguridad de las infraestructuras que los ministros de Interior firmaron un mes antes, el 18 de mayo de 2009, indica que la CSO empieza a implicarse en la protección de las infraestructuras de una forma menos retórica que en el pasado.

Por su parte, la OTAN mantiene cooperación militar con Kazajistán, Kirguizistán y Uzbekistan a través de la Asociación para la Paz, pero su colaboración ha ido cayendo a medida que la falta de respeto a los derechos humanos, la corrupción entre los mandos y las restricciones presupuestarias han afectado a la asistencia técnica, quedando Kazajistán como el único miembro de la Asociación con un plan aprobado. Sin embargo, el resultado de la cooperación con la OTAN y con otros que han intentado prestar asistencia a los países centroasiáticos ha sido poco efectivo. Ni siquiera las fuerzas armadas kazakas, que han recibido más ayuda e inversiones que otros países centroasiáticos, han sabido aprovechar la oportunidad para desarrollar capacidades de protección territorial o regional.

El Programa de Gestión de las Fronteras en Asia Central (BOMCA) es desde 2003 el principal programa de reforma del sector de la seguridad que, sin embargo, no se focaliza en la protección de las infraestructuras sino en la gestión de las fronteras, las migraciones, el crimen organizado y las aduanas.⁶ Pese a ello, la asistencia europea se enfrenta a la resistencia del Parlamento Europeo por la falta de condicionalidad en materia de derechos humanos y gobernanza.

Conclusiones: La seguridad de las infraestructuras energéticas depende de la voluntad y capacidad de los países centroasiáticos. Su protección se enfrenta a riesgos estructurales debidos a la falta de recursos para mantener y ampliar la red de infraestructuras actuales y a la falta de planes específicos para protegerlas frente a emergencias derivadas de catástrofes naturales o por acciones debidas a la mano del hombre.

⁶ Para una valoración de la asistencia europea, véase Fraser Cameron (2009), "The Policies of the European Union and Russia Towards Central Asia", *Xenophon Papers*, nº 8, ICBSS, Atenas, noviembre.

Un segundo grupo de riesgos procede de la posibilidad de que las tensiones étnicas, religiosas o políticas deriven en atentados sistemáticos contra las infraestructuras críticas siguiendo el modelo de la insurgencia iraquí. Hasta ahora no hay un patrón de ataques que justifique la importación de ese modelo a Asia Central porque no hay un nivel de insurgencia similar al iraquí. Sin embargo, las tensiones sociales, étnicas y religiosas están debilitando la capacidad de control de los gobiernos centroasiáticos y se van acumulando los grupos de descontentos, antisistema y agraviados a la espera de un liderazgo que los aglutine. El riesgo de desestabilización no procede tanto del *yihadismo* global como de la acumulación de agravios, la desigualdad y la falta de expectativas para una demografía acelerada. La intervención internacional en Afganistán ha impedido que los grupos insurgentes o terroristas con capacidad para catalizar la desestabilización en Asia Central se dediquen a ello, pero no se sabe cuánto tiempo podrá durar la intervención.

El tercer grupo de riesgos obedece a la falta de mecanismos regionales de respuesta para hacer frente a los nuevos riesgos de seguridad. Mientras Asia Central se ha ido abriendo a esos riesgos transnacionales, los gobiernos centroasiáticos siguen más preocupados por asegurarse de controlar el poder que por proteger la seguridad energética. A medida que las infraestructuras han ido interconectando la interdependencia energética centroasiática con las regiones afines, las organizaciones internacionales presentes en la región han comenzado a tomar conciencia de los riesgos que representan pero todavía están muy lejos de implantar los mecanismos eficaces que los prevendrían y el tiempo, medido con el reloj afgano, parece que se está acabando.

Félix Arteaga

Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano