

## Documentos CIDOB

### Asia; 18

Asia central: Gobierno, cooperación y seguridad.  
Lluc López i Vidal, Anahita Nasirossadat, Roger Serra i Puig  
Nora Sainz Gsell (ed.)

documentos



**Serie: Asia**

Número 18. Asia Central: Gobierno, cooperación y seguridad

© Lluç López i Vidal, Anahita Nasirossadat, Roger Serra i Puig  
y Nora Sainz Gsell

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions  
Elisabets, 12  
08001 Barcelona  
Tel. 93 302 64 95  
Fax. 93 302 21 18  
E-mail: [publicaciones@cidob.org](mailto:publicaciones@cidob.org)  
URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-46.802-2001

ISSN: 1696-9987

Imprime: Color Marfil, S.L.

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

Barcelona, octubre de 2007

# **ASIA CENTRAL: GOBIERNO, COOPERACIÓN Y SEGURIDAD**

**Lluc López i Vidal\***  
**Anahita Nasirossadat\*\***  
**Roger Serra i Puig \*\*\***

**Nora Sainz Gsell (ed.)\*\*\*\***

Octubre de 2007

\*Profesor de Ciencia Política de la Universitat Pompeu Fabra (UPF) y profesor de Relaciones Internacionales de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC)

\*\*Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) y miembro del Departamento de Programación de Casa Asia

\*\*\*Profesor de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

\*\*\*\*Profesora Titular de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) e Investigadora del Instituto Universitario de Estudios Internacionales (UAB)

## Sumario

Introducción .....	7
Acrónimos y siglas .....	12
Mapa general de la región.....	13
La “doble” gobernanza de Asia Central: Instituciones clásicas y estabilidad política en Uzbekistán <i>Roger Serra i Puig</i> .....	15
Regionalismo e inserción de Asia Central en el concierto internacional <i>Lluc López i Vidal</i> .....	67
Seguridad y energía en Asia Central: Una visión desde Turkmenistán <i>Anahita Nasirossadat</i> .....	111
Consideraciones finales Asia Central como centro geopolítico: Dualidad gubernamental, cooperación esponsorizada y “maná” energético <i>Nora Sainz Gsell</i> .....	149

## Introducción

El presente documento reúne los trabajos de investigación presentados en el marco del taller de debate “Asia Central: gobierno, cooperación y seguridad” organizado dentro del Programa Asia de la Fundación CIDOB el 30 de noviembre de 2006, realizados por el Grupo de Investigación de las Relaciones Internacionales en Asia (GIRIA).

El taller ha perseguido un doble objetivo. Por una parte, la discusión de tres *papers* que abordan la realidad centroasiática desde el ámbito de la *gobernanza*, centrándose en el caso de Uzbekistán; de la *cooperación* en el área; y de la *seguridad* en términos de recursos energéticos, analizando la particularidad de Turkmenistán. Por otra parte, la presentación del GIRIA, grupo formado por jóvenes investigadores interesados y preocupados por las relaciones internacionales en general, y por las cuestiones centroasiáticas, en particular. El GIRIA integrado por Oriol Farrés, Lluç López, Anahita Nasirossadat, Roger Serra y Nora Sainz como responsable, reúne a personas que provienen y se han formado en universidades catalanas (Universitat Autònoma de Barcelona, Universitat Pompeu i Fabra y Univeristat Oberta de Catalunya), que actualmente compaginan docencia e investigación con estudios de doctorado y con el trabajo en instituciones como CIDOB y Casa Asia.

El material aquí reunido es fruto de los primeros estudios del grupo que tiene como objeto de análisis Asia Central, un área *per se* compleja, que ofrece al estudioso de las relaciones internacionales tanto la oportunidad como el desafío de inquirir local y regionalmente en los grandes temas de la agenda global del siglo XXI (déficit democrático, *buen gobierno*, crimen organizado, desarrollo y pobreza, degradación medioambiental, seguridad energética, migraciones, etc.) a la vez que posibilita el análisis de las políticas y mecanismos de cooperación generados por y entre los distintos actores (estados, organizaciones internacionales y no gubernamentales) para gestionarlos.

Un indicio de la complejidad mencionada es la propia dificultad a la hora de definir el área, dada la imprecisión de dicha expresión. La mayoría de los especialistas considera la noción de “Asia Central” una construcción occidental de la geografía del siglo XIX. Desde el punto de vista histórico, el término es utilizado para referirse a la zona que comprende las repúblicas ex soviéticas –Kazajstán, Kirguizistán, Tadjikistán, Turkmenistán y Uzbekistán–, la República Popular de Mongolia y tres dependencias de China –Región Autónoma de Mongolia, Región Autónoma de Xinkiang-Uighur, y Tibet–, desde el ámbito cultural, se incluye a Azerbaidzhán (estado de mayoría musulmana, en el Cáucaso). Desde la geoestrategia, el área ha sido definida incluyendo a las repúblicas ex soviéticas como parte de Asia Media y Meridional (con Pakistán y Afganistán) lo que lleva a hablar de dichos estados como parte del cordón norte afgano. También, en los últimos años, la región ha sido interpretada en términos de seguridad y economía, integrando el llamado “complejo de seguridad Cáucaso-Mar Caspio-Asia Central” (las repúblicas ex soviéticas centroasiáticas, las caucásicas, Azerbaidzhán, Georgia, Armenia y las otras dos ribereñas del Mar Caspio, Rusia e Irán). En los textos aquí expuestos, se ha considerado a Asia Central, sin dejar de contemplar las perspectivas apuntadas, como el área formada por las cinco repúblicas de la antigua Unión Soviética, ya que es la noción mayoritariamente utilizada en el ámbito académico, dado que tienen un importante pasado histórico común por haber pertenecido al mismo Estado y ya que es así como ellas mismas se autodenominan.

En estos años de vida independiente de las repúblicas en posguerra fría, ha sido posible distinguir globalmente dos grandes etapas en el área que conforman. Aquélla que va desde la desaparición del orden soviético (1991) al 11-S, caracterizada, fundamentalmente, por el proceso de transición económica, política y social que experimentan los estados; y la que se inicia a finales de 2001 cuando el área, en virtud de su posición geopolítica, se inserta de pleno y abruptamente en la política internacional. La zona consolida su especial valor *estratégico* en tanto que centro de

Eurasia y vínculo entre distintas civilizaciones (rusa, china, iraní, india) y regiones (Oriente Medio, Cáucaso, Asia Meridional); su valor *político*, al transformarse en un flanco vital en la guerra contra el terrorismo internacional que tiene como epicentro a Afganistán, puesto que el área actúa y se la refuerza como tampón al radicalismo islámico; y el *geo-económico*, dada, la existencia de recursos energéticos –gas y petróleo– en el mar Caspio que convierten a la región en parte significativa del llamado “arco del petróleo (constituido por el golfo Pérsico, la región del Cáucaso y el mar Caspio, con centro en Irak) y en zona vital para la salida y comercialización de dichos recursos. Estos “valores” confieren a Asia Central la calidad de espacio de “Gran Juego”, es decir de espacio generador de políticas y de acción por parte de los principales actores internacionales, en particular de potencias como Estados Unidos, Rusia y China que se implican directamente en la geopolítica del área, y condicionan su inserción internacional. Los trabajos sobre Asia Central que recoge esta obra se sitúan, de manera general, en esa doble perspectiva de análisis, la de la evolución del área en el contexto de posguerra fría, destacando el impacto de los cambios del sistema internacional; y la de los condicionamientos específicos que la zona presenta como escenario de “juego” internacional. Se abordan desde una perspectiva global, transdisciplinar y transversal, tres temas significativos de las relaciones intrarregión y de la región en el sistema internacional.

En el artículo, “La doble gobernanza de Asia Central: instituciones clásicas y estabilidad política en Uzbekistán”, Roger Serra plantea el tema de la *gobernanza/gobernabilidad*, en tanto que sistema y estructura de reglas e instituciones formales e informales, que moldea e incide en el desarrollo y la estabilidad de las entidades estatales centroasiáticas, dotándolas de características propias dentro del espacio de la ex Unión Soviética. El trabajo es el más extenso de los recogidos en este documento ya que actúa a modo de marco teórico e introductorio a la cuestión de la *gobernanza/gobernabilidad* en Asia Central; en líneas generales, las cinco repúblicas presentan características comunes en este

ámbito. El texto destaca las coordenadas que inciden y constituyen la denominada “buena gobernanza” en el marco estatal, como instituciones, demandas de la sociedad, eficacia gubernamental, etc. Serra destaca el papel decisivo que, en todas las repúblicas centroasiáticas, desempeñan, lo que él denomina, instituciones informales (clanes y tribus, por ejemplo) en relación con las instituciones formales estatales y con la distribución del poder político y económico. La aplicación práctica del estudio se focaliza en Uzbekistán, el país que une a su condición de ser el más poblado, el de ser una potencia militar y constituir el centro geográfico y estratégico de la región. De ahí el interés por analizar en el marco institucional uzbeko lo formal (administración del Estado, partidos políticos, fuerzas armadas, etc.) y lo informal (relaciones clánicas, solidaridades étnicas) al mismo tiempo que su evolución temporal en el orden pre y postsoviético.

En “Regionalismo e inserción de Asia Central en el concierto internacional”, Lluç López plantea una cuestión significativa, la gestión de temas y problemas comunes que afectan al área. Una serie de preguntas sirven de punto de partida para examinar las relaciones de cooperación desde el ámbito de la teoría y de la praxis. Así, el intento de dar respuesta a interrogantes tales como ¿son realmente procesos de cooperación los centroasiáticos?, ¿en qué se diferencian o asemejan de otros regionalismos?, ¿qué papel desempeñan las grandes potencias en las iniciativas regionales?, lleva al autor a examinar los temas de la cooperación y del regionalismo desde la óptica de distintas aproximaciones teóricas de las Relaciones Internacionales (Realismo, Liberalismo, Constructivismo) y a analizar los actores externos con capacidad de influencia en la región. En esa línea, se consideran los perfiles que adquieren las relaciones cooperativas entre las repúblicas en el marco del denominado nuevo regionalismo y del impacto de la globalización. También se comparan las políticas ejercidas por estados (Rusia, Estados Unidos, China, Japón, etc.), y organizaciones internacionales de viejo y nuevo cuño (Unión Europea, Comunidad de Estados Independientes, Organización de

Cooperación de Shangai, entre otras) con intereses estratégicos en la región. Finalmente, se indaga en la posibilidad de la existencia de un modelo propio de regionalismo centroasiático.

Anahita Nasirossadat introduce en “Seguridad y energía en Asia Central: una visión desde Turkmenistán” la relación entre seguridad y recursos energéticos en la región del mar Caspio. A partir de las características geográficas, económicas y legales que hacen del Caspio, la mayor cuenca salada cerrada del mundo, un mar *sui generis* se abordan las difíciles relaciones entre los países ribereños en la posguerra fría. Las reservas existentes de gas y petróleo, las rutas de salida y comercialización de dichos recursos y la competencia entre distintos actores internacionales para controlarlos constituyen el meollo de la seguridad energética en el Caspio. El hecho de que Turkmenistán sea el gran productor de gas y el de su excepcionalidad en materia de política exterior, dado su estatuto de neutralidad, son los ejes sobre los que la autora articula el caso de estudio. En esa línea, destaca que recursos, neutralidad y vecindad con el Caspio son las grandes bazas que permiten al Estado turkmeno diseñar su política de inserción regional y mundial.

Por último, mencionar y agradecer la participación en el taller, en calidad de *discussant*, del profesor de Ciencia Política de la Universitat Autònoma de Barcelona, Eduardo Feldman, cuyos comentarios y sugerencias fueron de suma utilidad a la hora de la redacción final de los trabajos.

**Nora Sainz Gsell\***

\*Profesora Titular de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) e Investigadora del Instituto Universitario de Estudios Internacionales (UAB)

## **Acronimos y siglas**

- CEEA: Comunidad Económica Euroasiática  
CEI: Comunidad de Estados Independientes  
FCEAC: Foro de Cooperación Económica de Asia Central  
HUT: Hizb-ut-Tahrir  
INOGATE: Interstate Oil and Gas Transport to Europe (Transporte interestatal de petróleo y gas a Europa)  
MIU: Movimiento Islámico de Uzbekistán  
OCAC Organización de Cooperación de Asia Central  
OCE: Organización de Cooperación Económica  
OCS Organización de Cooperación de Shangai  
OSCE: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa  
OTSC Organización del Tratado de Seguridad Colectiva  
RSF: Reporteros Sin Fronteras  
TACIS: Technical Aid to the Commonwealth of Independent States (Ayuda técnica para la CEI)  
TRACECA: Transport Corridor Europe Caucasus Asia (Corredor de transporte Europa-Caucaso-Asia)  
TSC Tratado de Seguridad Colectiva  
UCA Unión Centroasiática  
UE: Unión Europea  
UEAC Unión Económica del Asia Central  
URSS: Unión Soviética





# **La “doble” gobernanza de Asia Central: Instituciones clánicas y estabilidad política en Uzbekistán**

**Roger Serra i Puig<sup>1</sup>**

Profesor de Relaciones Internacionales, UAB

## **Resumen**

*El análisis de la gobernanza de los países de Asia Central debe hacerse desde una doble perspectiva: formal e informal. El legado institucional soviético sigue marcando las principales características de sus sistemas políticos: centralización administrativa, acumulación del poder en manos del presidente, supeditación de los poderes legislativos y judiciales, subdesarrollo de los gobiernos locales, ausencia de un sistema de reclutamiento burocrático y corrupción generalizada. Sin embargo, la creciente influencia de las instituciones informales (especialmente los clanes) a través de la distribución de cargos administrativos, control de los principales recursos económicos, etc., aparece como un elemento determinante para entender la mala gobernanza de estas sociedades.*

*Si aplicamos este marco teórico para estudiar la creciente inestabilidad política en Uzbekistán, podemos argumentar que las instituciones clánicas han jugado un papel más relevante (junto a otros factores) para explicar este fenómeno, que las influencias exteriores o el fundamentalismo islámico.*

1. Los cuidadosos comentarios de Eduardo Feldman y Nora Sainz han sido de gran ayuda para la elaboración de este documento.

Los estudios sobre Asia Central recibieron un importante impulso tras el 11-S de 2001 y la posterior invasión de Afganistán, hechos que convirtieron esta región periférica en foco de inestabilidad internacional. Desde entonces, una de las principales preocupaciones de las grandes potencias en esta región (Estados Unidos, Rusia y China) ha sido mantener su estabilidad política e institucional, y todos ellos han realizado esfuerzos (de muy diferente tipo) para intentar apoyar sus débiles estructuras estatales y gubernamentales. Esto también conllevó mayores estudios sobre la inestabilidad en la región, partiendo de la base inicial de que esta inestabilidad provenía casi exclusivamente de la re-emergencia islámica que vivían estas sociedades, pero también con análisis en la gobernanza de los países de la región como factor determinante.

Se pensaba que la caída del comunismo era “un borrón y cuenta nueva” en las gobernanzas de todas las ex repúblicas soviéticas y que sería fácil establecer instituciones nuevas y acabar con las viejas, pero ahora sabemos que no ha sido así. Como vemos en la actualidad, en todos los países de Asia Central y también en países como Irak o Afganistán, la destrucción de las instituciones estatales y su sustitución por otras de nuevas puede ser muy rápida y completa, sin embargo, esta transformación no se produce tan rápidamente en las instituciones informales (etnias, clanes, etc.) lo que acaba afectando a la gobernanza del país. Así, debemos analizar la gobernanza en Asia Central desde una perspectiva institucional “doble”: formal e informal. Por un lado, las nuevas instituciones estatales han gozado de cierta estabilidad, pese a las perspectivas iniciales. Por otra parte, como intentaremos argumentar, el mérito de esta estabilidad no se encuentra en sus nuevos sistemas políticos, sino en los pactos entre instituciones informales previos a la independencia.

Este documento nace con un doble objetivo. Por un lado, establecer un marco teórico para analizar la gobernanza en Asia Central y, por

otro, realizar una descripción de sus principales características para así poder analizar mejor los procesos que marcan las dinámicas políticas de los países de la región. Tras una breve introducción al concepto de gobernanza y un repaso del panorama institucional en Asia Central, realizaremos una descripción de cómo funcionan los sistemas políticos de estos países y utilizaremos los principales indicadores de gobernanza para evaluarlos y clasificarlos. Posteriormente, veremos que, como han destacado recientemente diferentes analistas, para poder comprender la gobernanza y la gobernabilidad de Asia Central deberemos profundizar en el papel fundamental de las instituciones informales (clanes, tribus, etc.) y en las relaciones que mantienen con las instituciones formales (estatales).

Finalmente, como estudio de caso, aplicaremos el modelo de análisis anterior al estudio de un aspecto de gran actualidad y relevancia geopolítica para la región: la estabilidad política en Uzbekistán.

### **Marco teórico y panorama institucional de Asia Central**

Como Prats, consideramos “gobernanza” aquel sistema de reglas formales e informales (denominado también marco institucional) que establece las pautas de interacción o reglas de juego entre los actores (públicos y privados) en el proceso de toma de decisiones público” (Prats, 2006: 1). Así pues la “buena gobernanza” sería la habilidad de este marco institucional para responder e integrar las demandas de la sociedad, mediar los conflictos y mantener la legitimidad popular manteniendo cierta capacidad y eficacia gubernamental (Johannsen y Norgaard, 2001).

En este sentido, la buena gobernanza presupone una participación democrática y satisfacción y confianza de la sociedad hacia sus instituciones, pero al mismo tiempo el Estado debe mantener cierta autonomía para poder buscar el interés público y no verse “capturado” por los gru-

pos de presión con intereses parciales. En los casos en los que las instituciones públicas son “cautivas” de estos intereses, la transparencia y legitimidad democrática de las instituciones estatales se pone en entredicho, dando incentivos a la corrupción, a la ineficacia gubernamental y, en último término, a una separación entre sociedad e instituciones públicas que provocan el debilitamiento del Estado y refuerzan otras instituciones más informales, generando inestabilidad.

Tradicionalmente los estudios sobre democratización y transiciones políticas parten de la dicotomía Estado/sociedad civil, pero este enfoque no nos servirá para Asia Central, pues la sociedad civil está muy poco desarrollada en la mayoría de las repúblicas y especialmente en Turkmenistán y Uzbekistán que en el indicador de Calidad de la Sociedad Civil (Freedom House, 2006) obtienen la peor clasificación posible. Además, tanto los procesos de transición/transformación, como todos los procesos de reforma y supuesta democratización en Asia Central han procedido del Gobierno, en un claro sistema de reforma *top-down* con muy escasa influencia de la opinión pública o la sociedad civil.

Así pues, aquí utilizaremos el marco de la gobernanza y por ello nos centraremos en las instituciones, normas y reglas sociales pero en vez de distinguir entre Estado y sociedad civil, centraremos la diferenciación entre instituciones formales (reconocidas legalmente) e informales (no reconocidas legalmente, que no forman parte del sistema político formal). En este sentido, y adaptando el marco teórico de Johanssen y Norgaard (2001 y 2004) para los países postcomunistas, podemos establecer históricamente tres tipologías de instituciones (organizaciones) para los países de Asia Central: las precomunistas, las comunistas y las actuales. También nos será útil para nuestro análisis distinguir entre las instituciones/organizaciones públicas (estatales, de la administración central y local) y las privadas (no estatales).

Teniendo en cuenta los anteriores criterios, el cuadro 1 recoge las principales organizaciones que encontramos en Asia Central.

**Cuadro 1. Principales organizaciones formales e informales en Asia Central**

	<b>Formales/Públicas</b>	<b>Formales/Privadas</b>	<b>Informales/Privadas<sup>2</sup></b>
Tradicionales	Hokim Califato	Mezquita Sheik Ulemas Mahalla	Clanes Hordas Tribus
Soviéticas	República federal Politburós Partido Comunista Ejército y policía Mufti regional Koljós Komsol Células del Partido Comunista		Islam paralelo Basmati Etnias
Actuales	Estado independiente Presidente Constitución Parlamento Mufti nacional Hokim Mahalla	Partidos Políticos Empresas Madrazas ONGV	Movimiento Islámicos de Uzbekistán  Hizb-ut-Tahrir Partidos políticos ilegales (Erk, PRI, etc.)

Fuente: Elaboración propia

Este cuadro, a pesar de no ser exhaustivo, es útil para clarificar los conceptos anteriores (véase glosario institucional) y presentar algunas instituciones características de Asia Central.

2. Estas serían las instituciones informales de Helmke y Levitsky (2003) pero aquí lo aplicamos a organizaciones informales.

### **Glosario institucional**

**Mahalla** (y también los consejos de ancianos, aksakals): Es una institución islámica presoviética, que agrupa entre 150 y 1500 familias a nivel de distrito y que encontramos en Uzbekistán y parte de Tadjikistán y Kirguistán.

**Hordas:** Instituciones basadas en lazos de sangre que encontramos en Kazajistán; existen la pequeña, la mediana y la gran horda.

**Madrazas:** Escuelas islámicas

**Hokim:** Líder regional clánico. En la actualidad, son los delegados provinciales del Gobierno central directamente nombrados por el presidente.

**Obkom:** Secretarios generales regionales del Partido Comunista. Tienen las mismas funciones que los Hokim pero durante la etapa soviética.

**Koljós:** Unidad de producción cooperativista de entre 1.000 y 20.000 personas

**Komsol:** Organización de la juventud comunista

**Basmati:** Movimiento guerrillero que luchó en los años veinte contra la recolonización soviética.

**Movimiento Islámico de Uzbekistán:** Movimiento islamista guerrillero/terrorista, con origen en el valle de Fergana y que actualmente se encuentra en declive o disolución.

**Hizb-ut-Tahrir:** Organización política islamista ilegal en Asia Central, parecida a los Hermanos Musulmanes.

### La relación entre las instituciones formales y las informales

La mayoría de los análisis sobre gobernanza (por ejemplo, Landaman, 2006) se basan en el estudio de las instituciones formales, en el sistema político del país. Sin embargo, como destacan diferentes analistas (Starr, 2006; Schatz, 2004 o Jones Luang, 2002), los estados de

la región centroasiática se caracterizan por tener sistemas políticos duales: un sistema político formal (visible) y un sistema político informal (no visible) al que nosotros hemos llamado “doble” gobernanza. En este sentido, Laurelle y Peyrouse (2006) argumentan que las dinámicas políticas fundamentales en todos los países de Asia Central no se explican por las relaciones entre el presidente y el Parlamento y/o el Poder Judicial (la relación entre las instituciones formales), sino entre el presidente y las instituciones informales. Así, cualquier intento para analizar (y también para promover) la buena gobernanza o la democracia en la región deberá tener muy en cuenta esta “política invisible” que condiciona las sociedades de Asia Central.

Esta “política invisible” no es única de las sociedades centroasiáticas, sino que también la encontramos en países africanos o latinoamericanos, y dado que por su carácter informal su influencia y características son de difícil investigación, muchos analistas han preferido reducir el marco de análisis a solamente algunos países de la región (Jones Luong, 2002 o Schatz, 2004) o a un país concreto. En este estudio intentaremos crear un marco de análisis para las cinco repúblicas de Asia Central priorizando sus similitudes y dejando para trabajos posteriores una profundización en sus diferencias.

En un nivel teórico más amplio, el papel de las instituciones informales –como los clanes, tribus o etnias– en procesos de transformación política ha sido poco estudiado en el ámbito de las Teorías de Transición. Sin embargo, encontramos referencias a estas instituciones en las obras de Huntington (1968), O’Donell (1996) o Migdal (1988), entre otros, pero aquí nos interesa destacar a North (1990). Este argumenta que las instituciones informales han ejercido papeles importantes en la gobernanza económica y política, y que algunas instituciones premodernas han demostrado ser especialmente persistentes e influyentes en la gobernanza hasta la actualidad. Además, como destaca Lauth (2000), las instituciones informales no son inmutables y pueden desaparecer, transformarse (realizar nuevas funciones) o formalizarse, pero al no tener

normas escritas ni ser de carácter centralizado su evolución o cambio tiende a ser muy progresivo y a largo plazo. Así pues, para comprender la gobernanza en Asia Central será especialmente relevante analizar no solamente las instituciones informales, sino también la relación entre las instituciones formales e informales, que ha cambiado a lo largo de la historia, y para ello seguiremos a Helmke y Levitsky (2003) cuando establecen cuatro tipos de relaciones posibles según la fortaleza de las instituciones formales y sus objetivos (véase cuadro 2):

**Cuadro 2. La relación entre instituciones formales e informales (según sus objetivos y su efectividad)**

	Tipología de instituciones informales	
	Instituciones formales fuertes	Instituciones formales débiles
Objetivos compatibles	Complementarias	Sustitutivas
Objetivos conflictivos	Acomodaticias	Competitivas

Fuente: Helmke y Levitsky (2003)

Como podemos ver, cuando los objetivos de las instituciones formales y las informales son compatibles, su relación puede ser *complementaria* (las informales ocupan los espacios que no quieren las formales) o *sustitutiva*, en el caso de que las instituciones formales sean débiles y sean desplazadas por las informales. Pero cuando estos objetivos son conflictivos, por ejemplo en aquellos casos que las instituciones informales tienen intereses locales o regionales frente a los intereses estatales de las instituciones formales (como ocurre con los clanes en Asia Central), encontramos relaciones *acomodaticias* o *competitivas*. En las primeras, las instituciones informales se acomodan a las formales, pero intentan, a través de las reglas formales, perseguir sus intereses (como un *lobby*). En el caso de las relaciones *competitivas*, las instituciones informales se encuentran ante unas reglas formales muy débiles así que no necesitan respetarlas y pueden imponer las suyas para perseguir sus propios intereses; este es el caso de la política clánica.

Si aplicamos al cuadro teórico anterior institucional las principales instituciones de Asia Central podemos establecer los siguientes cuadros resumen para las principales etapas históricas:

**Cuadro 3. Relación de las instituciones informales y formales durante la etapa soviética y la independencia.**

<b>Asia Central soviética</b>	<b>Instituciones formales fuertes</b>	<b>Instituciones formales débiles</b>
<i>Objetivos compatibles</i>	Complementarias: clanes, hordas y tribus en los sesenta y setenta. Islam legal, etnia rusa	Sustitutivas
<i>Objetivos conflictivos</i>	Acomodatcias: clanes, hordas y tribus en los años veinte-cincuenta, etnias nacionales, islam paralelo	Competitivas: clanes en los ochenta
<b>Asia Central Independiente</b>	<b>Instituciones formales fuertes</b>	<b>Instituciones formales débiles</b>
<i>Objetivos compatibles</i>	Complementarias: etnias nacionales.	Sustitutivas: madrazas
<i>Objetivos conflictivos</i>	Acomodatcias: mezquitas extranjeras, ONG.	Competitivas: clanes, hordas, tribus, Movimiento Islámico de Uzbekistán, HUT, etnia rusa

Fuente: elaboración propia.

Como vemos, la gran diferencia entre ambas etapas es que en la etapa soviética las instituciones formales eran más fuertes que en la actualidad, y ello marcó el papel de las organizaciones informales en las diferentes épocas. Pero una vez más debemos advertir la tendencia a la simplificación de estos cuadros, los cuales pasaremos a matizar y detallar en los próximos apartados.

## Principales características de la gobernanza formal en Asia Central

Las constituciones de los países de Asia Central establecen formalmente una triple separación de poderes clásica y unos sistemas de gobierno semipresidencialistas<sup>3</sup>. Sin embargo, si tuviéramos que clasificar sus formas de gobierno, hablaríamos de sistemas más bien presidencialistas (un presidente que es el jefe del Estado y un primer ministro que es el jefe de Gobierno), con la fusión de los poderes en la figura del presidente (Khegai, 2004). Las reformas constitucionales y legislativas realizadas en todos estos países desde su independencia han mostrado una progresiva tendencia a concentrar el poder en manos del presidente, han provocado la marginalización de los poderes legislativo y judicial, han transformado la figura del primer ministro y el Parlamento en simples “títeres” del presidente y han eliminado la supuesta independencia judicial.

Así, pese a tener un marco formal similar al de un país democrático (separación de poderes, elecciones, etc.), su funcionamiento efectivo dista mucho de serlo. En este sentido, es interesante recordar la noción de “regímenes híbridos” de Diamond (2002). Utilizando los indicadores de gobernanza de Freedom House (detallados más adelante), éste establece una clasificación mundial de regímenes políticos según su nivel de democracia: Kazajstán, Kirguizistán, Tadjikistán y Uzbekistán se consideran regímenes autoritarios con hegemonía electoral, como Marruecos, Liberia o Pakistán. Por su parte Turkmenistán se define como un régimen autoritario políticamente cerrado, la peor clasificación posible, que comparte con Myanmar, la República Democrática del Congo, Libia o Corea del Norte.

Otros analistas (Lieven, 2000) describen a los estados de Asia Central como regímenes de sultanato, siguiendo la clasificación de Linz y Chehabi

3. Excepto en Turkmenistán, que tiene un sistema presidencialista.

(1998), es decir, regímenes basados en un Gobierno personal, cuya fuente de legitimidad no es ideológica, militar o carismática sino que se basa en un sistema de recompensas y amenazas hacia sus colaboradores. Así, las reglas formales son sistemáticamente vulneradas por decisiones personales del presidente, que escoge directamente la mayoría del personal administrativo (entre el que a menudo encontramos familiares, amigos, etc.) y recurre a la violencia y represión para mantener el control del régimen. En este modelo, el presidente acostumbra a nombrar a su sucesor en el cargo.

Esta definición nos será muy útil para analizar posteriormente el papel central de los clanes en la política informal de los países de Asia Central, y describe muy acertadamente las principales dinámicas de su sistema político. A priori, el régimen de Turkmenistán, con el “sultán” *Turkmenbashi* (Niyazov), aparecería como el caso que mejor encajaría en esta clasificación. Sin embargo, el culto hacia su persona nos llevaría a buscar una legitimidad también carismática. En este sentido, cualquier muestra de oposición política es equivalente a una traición personal.

Otra gran característica de los sistemas de sultanato es su tendencia a establecer dinastías como modelo de sucesión. Ello parece que sigue siendo una posibilidad en algunos países de Asia Central. En Azerbaidzhán ya hemos encontrado la primera sucesión dinástica postsoviética; en Kazajstán el ex primer ministro Alayev ha sondeado la posibilidad de establecer un sultanato/monarquía constitucional; y las hijas de los presidentes de Uzbekistán y Kazajstán parecen bien situadas para la sucesión de sus padres. Sin embargo, el fracaso de Akaev en Kirguizistán hace prever que la sucesión no va a resultar un tema fácil y puede ser una de las futuras fuentes de inestabilidad.

### La supremacía del presidente frente al poder legislativo y judicial

La figura del presidente es central en todos los sistemas políticos centroasiáticos por su inacabable lista de competencias entre las que destacan: disolver las Cortes, elaborar decretos legislativos, derecho a veto, nombrar altos cargos judiciales (y de la mayoría de órganos estatales),

capacidad de celebrar referendos, etc. No obstante, podemos establecer que la presidencia de Turkmenistán es la más poderosa, pues Niyazov puede permanecer de forma vitalicia en el cargo y nombrar los altos cargos del poder judicial. En contraste, la presidencia más débil es la de Kirguistán, muy especialmente tras la reforma constitucional de otoño de 2006 que ha reforzado el Parlamento.

Para diferentes analistas (Kaufman et. al., 2000 o Frey, 1999) la preponderancia presidencialista de los países postcomunistas es fruto de la debilidad institucional para defender los intereses de las élites emergentes. En este sentido, mientras las élites tradicionales han conseguido influenciar el Gobierno a través de las instituciones informales tradicionales, las nuevas élites no tienen acceso a ellas y deben basar su influencia en métodos ilícitos (Johannsen y Norgaard, 2001).

Este modelo nos puede dar pistas para analizar la situación en Asia Central, a pesar de que la ausencia de privatizaciones masivas y de profundas reformas económicas (en comparación con los países de Europa Central) limita la aplicación de este modelo en nuestra región. En Asia Central la aparición de una nueva élite emergente y beneficiada del proceso de transición es casi inexistente, pues la intervención del Estado en la economía sigue siendo masiva y la única manera de prosperar económicamente es con su beneplácito. Quizás esta nueva clase social podría emerger en Kazajstán, pero con un crecimiento económico basado en la particularidad de las industrias extractivas, cuyos beneficios son fácilmente controlados por una pequeña élite, no se puede ser muy optimista al respecto.

Los parlamentos de Asia Central, por sus funciones y capacidades reales, no pueden ser comparados con los de una democracia. En este sentido, el Índice de poder legislativo de Fish-Koenig (Landman, 2006), un indicador de 0 a 10, en el que 0 es nulo poder legislativo, puntúa con un 4 a Tadjikistán y Kirguistán, mientras que Uzbekistán y Kazajstán no llegan al 3, lo que viene a mostrar la escasa independencia y poder de estas instituciones que no pueden ejercer correctamente su función de control al Gobierno, sino que ésta es supeditada al poder del presidente.

En Uzbekistán, la capacidad del presidente para establecer incluso decretos confidenciales (que no se publican) y la falta de transparencia del proceso legislativo (todo debate público e incluso su publicación es posterior a la aprobación de la ley), dan un poder enorme al presidente Islam Karímov. Sin embargo, la reforma bicameral del año 2005 (una Cámara Baja permanente, elegida directamente y una Cámara Alta a tiempo-parcial) y la transferencia de algunas competencias presidenciales al Poder legislativo fueron pequeñas reformas que parecían intentar potenciarlo. Pero una cámara territorial en Uzbekistán parece tener pocas justificaciones políticas, pues administrativamente sólo encontramos a la República Autónoma de Karakalpak, lo que indica a muchos analistas que es otro mecanismo para asegurar la debilidad del poder legislativo al fragmentarlo. De hecho, la mayoría de las iniciativas legislativas provienen de la oficina del presidente, cuyos decretos tienen estatuto de ley y ambas cámaras dedican la mayor parte de su tiempo a debatirlos y aprobarlos, no a proponerlos.

Por otra parte, el poder judicial, que ha sufrido muy pocas modificaciones desde la etapa soviética, incluso sale peor parado que el Legislativo y, actualmente, ninguno de los países de Asia Central puede considerarse un Estado de derecho, en el que las normas legales se aplican con igualdad y objetividad por un sistema judicial independiente.

#### **Cuadro 4. La independencia del poder judicial en Asia Central (Freedom House)**

	1997	1998	1999-00	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kazajstán	5,00	5,25	5,50	5,75	6,00	6,25	6,25	6,25	6,25
Kirguizistán	4,50	4,50	5,00	5,25	5,25	5,50	5,50	5,50	5,50
Tadzhikistán	6,25	6,00	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75
Turkmenistán	6,75	6,75	6,75	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Uzbekistán	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,25	6,75
Media CEI	5,19	5,23	5,27	5,35	5,44	5,50	5,56	5,65	5,63

Fuente: Freedom House (Nations in Transit), 2006. Indicador de 1 a 7, en el que el 7 es la peor situación/calidad.

Como vemos en los indicadores de gobernanza de Freedom House del cuadro 4 , el acceso a la justicia y a un juicio justo tampoco está garantizado en estos países y, en general, ha empeorado en los últimos años. En muchas ocasiones el Gobierno puede enviar un representante para supervisar el juicio, con capacidades de presión muy importantes, no existe un sistema de administración de justicia y encontramos ausencia de organizaciones civiles que promulguen la protección de los derechos humanos.

En el caso de Uzbekistán se realizan “detenciones administrativas” (sin cargos) y el abogado defensor es asignado por la administración, no por el acusado. En los recientes juicios del grupo Akromiya<sup>4</sup> (primavera 2005) en Andiján pudimos asistir al déficit del sistema judicial en toda su plenitud. Cómo relataron diferentes ONG, los inculpados permanecieron detenidos e incomunicados durante meses, previamente al juicio, y su abogado defensor, en su interpelación inicial, llegó a pedir disculpas al tribunal por verse obligado a defender a los inculpados pese a su “evidente culpabilidad”.

Tampoco han cambiado demasiado las instituciones de seguridad (policía, Ejército, etc.) en todos los países de Asia Central y en muchos casos, como Uzbekistán o Turkmenistán, son ahora incluso peores: más corruptas, menos responsables ante la población y están más involucradas en el crimen organizado; además son percibidas como órganos de represión gubernamental más que de protección ciudadana (Pashkun, 2003).

### La centralización administrativa

Todos los países de Asia Central tienen una estructura administrativa centralizada y poco eficaz, y dejan escaso espacio para la gobernanza

4. Organización islámica influyente en el valle de Fergana y que el Gobierno uzbeko considera terrorista.

local. La centralización es tal que, incluso, los ministerios y las agencias estatales tienen muy poca autonomía para implementar las políticas públicas, lo que se traduce en mala coordinación y poca coherencia entre ellas y desemboca en una gran ineficiencia gubernamental.

En ninguno de los países de Asia Central podemos aplicar el concepto de “gobierno local”, pues el grado de autonomía de las instituciones provinciales o locales es muy débil (véase cuadro 7) y pese a que la administración local ha sido reformada en todos estos países, las tendencias centralizadoras continúan. Los cuatro niveles administrativos, de herencia soviética, son: el estatal, el *oblast* (provincia), el *rayon* (pueblo) y el *gorod* (distrito). Sin embargo debemos destacar que en Uzbekistán encontramos la República Autónoma de Karakalpak, que dispone de un Parlamento propio y cierto grado de autonomía. El nivel subestatal políticamente más relevante es la provincia, donde encontramos la figura del *hokim* (delegado del gobierno) que es nombrado por el presidente.

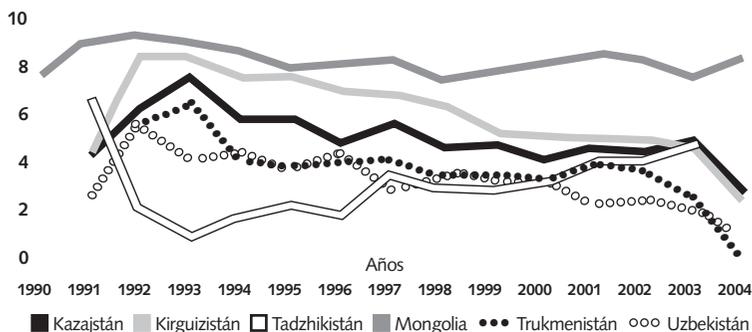
## Derechos y libertades políticas

Los derechos políticos (como la prohibición de la tortura, de las detenciones arbitrarias, del trato inhumano, del asesinato extrajudicial, etc.) tampoco gozan de buena salud en Asia Central. Una muestra de ello es el Índice de terror político<sup>5</sup> que intenta conceptualizar el temor de los ciudadanos ante la violencia ejercida por las instituciones estatales y que en una escala de 0 a 4 sitúa a todos los estados centroasiáticos por encima del 2.

Pero especialmente relevante es que, como muestra el gráfico siguiente, las condiciones de los derechos y libertades políticas en Asia Central se han deteriorado desde 1995.

5. Ver Gibney, Mark. 2004. *Political Terror Scale, 1980-2004*. Machine-readable data set. <http://www.unca.edu/politicalscience/images/Colloquium/faculty-staff/gibney.html>

**Gráfico 1. Evolución de los derechos políticos y de las libertades civiles en Asia Central (Freedom House)**



Fuente: Landman, T. *State of Democracy in Central Asia. A Comparative Study*. Human Rights Centre, University of Essex, febrero 2006

Otros indicadores, como el de tortura o respeto a los derechos humanos (Landman, 2006), vienen a confirmar este deterioro y nos permiten realizar una clasificación general en la que destacan Kazajstán y Kirguizistán como los países más respetuosos con estos derechos, seguidos de Tadzhikistán, Uzbekistán y Turkmenistán.

### Partidos políticos, elecciones fraudulentas y cambio político

Los sistemas de partidos de estos países muestran también serias deficiencias democráticas. En la mayoría encontramos la prohibición de establecer partidos de base étnica (rusos en Kazajstán) o religiosa (excepto en Tadzhikistán), siendo especialmente la fractura campo/ciudad y derecha/izquierda las principales representadas. Sin embargo la oposición sufre serios problemas para registrarse, funcionar regularmente o realizar actos públicos. En Uzbekistán, tras la independencia, el presidente Karímov se dedicó a eliminar a sus principales rivales políticos como Mukhammad Solih (partido *Erk*), Abdurahim Pulat (*Birlik*) o

Tohirj Yuldasev (*Adolat*) y dificultó el registro, reunión, financiación y normal funcionamiento de todos sus partidos a través de enmendar la Ley de Organizaciones Públicas en 1991.

Pero no solamente la represión gubernamental ha debilitado los partidos. La influencia de las instituciones informales y en especial de los clanes (como veremos más adelante) nos ayuda a entender su mal funcionamiento y la preferencia electoral por candidatos “independientes” (sin ningún partido). En este sentido, en Uzbekistán el Gobierno permitió la existencia de cinco partidos pro gubernamentales (oposición leal), pero en las elecciones de 1999 ni la mitad de votos fue hacia los partidos sino a candidatos independientes apoyados por las redes clánicas. En Kirguizistán los partidos sólo consiguieron el 15% de los votos en las elecciones del 2000 y un 30% en Tadzhiistán (Collins, 2004) frente a candidatos independientes.

Así pues, en la actualidad podemos decir que en la mayoría de estados de Asia Central existe una pluralidad de partidos políticos legítimos (excepto en Uzbekistán y Turkmenistán) pero tienen pocas o ninguna posibilidad de llegar al poder (de aquí la anterior clasificación de estos regimenes como “hegemonías electorales”)<sup>6</sup>.

Por otra parte, el sistema electoral es un aspecto muy importante de la gobernanza porque nos muestra las reglas de juego que determinan no sólo quien va a gobernar, sino también de que modo va a hacerlo. Como destaca Jones Luong (2002) los sistemas electorales fueron un elemento de negociación muy importante durante los procesos de transición y supusieron cierta innovación respecto a los precedentes soviéticos. Pero en este sentido, los procesos electorales de los países de Asia Central de los últimos años no han sido considerados ni justos ni libres por la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y diferentes indicadores (como Freedom House, 2006) nos muestran que su calidad

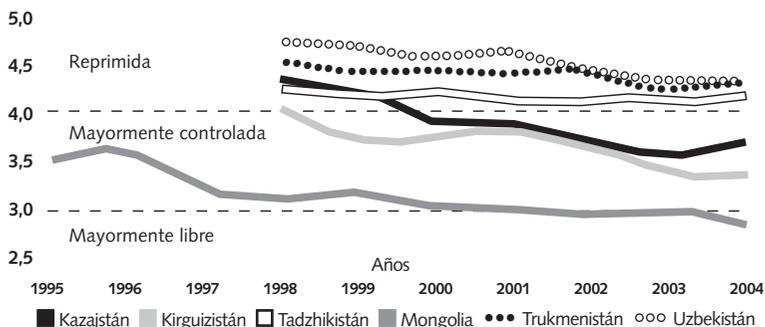
6. Para más detalles sobre los partidos políticos de la región se puede consultar Sainz Gsell (2006).

ha ido empeorando desde 1995. Así pues, los sistemas electorales en Asia Central no están diseñados para representar la voluntad popular y permitir cierta alternancia en el poder, sino que están pensados como mecanismo de legitimación del presidente. Muestra de ello es que nunca aún un presidente de Asia Central ha perdido un referéndum o unas elecciones, así, su papel en la renovación presidencial que deberá realizarse en los próximos años tampoco parece que vaya a ser fundamental (como hemos podido ver en Kirguizistán o Turkmenistán).

### La gobernanza económica: crecimiento con desigualdad

También en sus instituciones económicas (sistema bancario, sistema de mercado, derechos de propiedad, etc.) los países de Asia Central presentan déficits de gobernanza. No profundizaremos en este ámbito ya que es el que mejor ha sido analizado en la región, pero debemos destacar algunas características generales (Spoor, 2006 o Ergashiev, 2006).

**Gráfico 2. Índice de libertad económica en Asia Central (Heritage Foundation)**



Fuente: Landman, T. *State of Democracy in Central Asia. A Comparative Study*. Human Rights Centre, University of Essex, febrero 2006, Indicador del 0 al 5, en el que 0 es máxima libertad económica y 5 máxima represión, realizado por Heritage Foundation (<http://www.heritage.org/research/features/index/>)

Como vemos en el gráfico 2, el marco económico institucional ha sido uno de los ámbitos que ha sufrido más reformas y de forma más desigual en Asia Central, y también el único que, en conjunto, está mejorando desde 1995.

Tras la independencia, las repúblicas de Asia Central han buscado diferentes caminos al desarrollo. Así, podemos distinguir a Kazajstán y Kirguizistán como los reformistas acelerados, seguidos de Tadzjikistán y Uzbekistán con reformas graduales y, finalmente, Turkmenistán que se ha mostrado reacio a cualquier tipo de reforma. Como destaca Spoor (2005), estos procesos han generado dos “dualidades”, privilegiando las industrias extractivas frente a las pequeñas y medianas empresas (y la agricultura) y también generando una mayor desigualdad en los ingresos de sus poblaciones.

Los países con mayores recursos energéticos (Kazajstán y Turkmenistán) han basado su crecimiento económico en las industrias extractivas, un sector que genera escasos *spill-overs*, y que podría caer en la llamada “trampa de los recursos”: el presupuesto del Estado no depende de los impuestos sino del petróleo y del gas, lo que permite a una élite gubernamental, muy rica y con el monopolio del poder, controlar a una gran población empobrecida y sin acceso al poder político. En Uzbekistán, sin recursos extractivos tan importantes, encontramos mayor diversificación pero las exportaciones continúan dependiendo del algodón (monopolizado por el Estado), y entre las escasas reformas debemos destacar, la agraria –de los *koljós* a los *shirka*– y la del sistema de agua, en un marco de escasa apertura económica y privatización. Sin embargo, como señalan Ergashev et al. (2006) Uzbekistán sigue con unos “métodos de *managment* administrativo que son incompatibles con el funcionamiento efectivo de la economía de mercado (...) dificultan el desarrollo del sector privado (...) y socavan la eficiencia administrativa”. Finalmente, en Kirguizistán, a pesar de ser el país que apostó más decididamente por la apertura de su economía (entró a la Organización

Mundial del Comercio en 1998), intentando potenciar el comercio, los sectores estratégicos (como por ejemplo, la mina de oro de Kumtor, una de las más grandes del mundo) continúan firmemente en manos de la élite gubernamental.

Así vemos que, pese a las reformas, las élites gubernamentales continúan controlando los principales recursos económicos del país y no permiten que pueda emerger una nueva clase económica que pueda ser una alternativa política. Incluso, algunos empresarios importantes han sido víctimas directas de la represión gubernamental, como es el caso de Sanjar Umarov (con negocios en telecomunicaciones, energía y agricultura, todos ellos sectores estratégicos) y su *Sunshine Coalition* en Uzbekistán para promover la liberalización política, que terminó con el encarcelamiento del empresario (Kandiyoti, 2002; Hill y Jones, 2006).

Pese a la mala gobernanza económica de estos países, sus economías han conseguido importantes crecimientos (entre 5% y 9% para 2006) tras la crisis inicial. La relación entre crecimiento económico y gobernanza sigue siendo un tema de debate académico, pero existen menos dudas respecto a que la buena gobernanza es indispensable para conseguir un desarrollo a largo plazo (Kaufman, 2003 y 2002).

Otra característica compartida por todos los países de la región es el aumento de la desigualdad económica. Como muestran Anderson y Pomfret (2004) esta desigualdad es creciente entre provincias (*oblasts*) y viene marcada principalmente por el gasto público en ellas, más que por diferencias entre campo/ciudad, composición familiar o nivel de educación. Así, las regiones más pobres no son aquellas que reciben, proporcionalmente más inversión y gasto públicos, sino que parece que el Estado está incrementando activamente la diferencia a través de una prestación desigual de servicios públicos. Además, pese a esta creciente y manifiesta desigualdad regional, no encontramos migraciones significativas entre las provincias (ni tampoco entre los estados), como

sería de esperar tras la libertad de movimiento conseguida con la independencia, lo que suscita a Anderson y Pomfret (2004) cierta “perplejidad”. Dado que el análisis que realizan tiene en cuenta solamente la identidad étnica pero no la clánica, una posible explicación que podemos apuntar, pendiente de mayor investigación y datos más concretos, es que la influencia de las instituciones informales regionales (los clanes) es lo que explica ambos fenómenos. Los clanes regionales, con presencia en el poder central, deciden invertir más en sus regiones que son el sustento de su poder, lo que incrementa la desigualdad entre regiones. Al mismo tiempo, la gran importancia del clan regional en el sistema económico podría explicar que emigrar a otra región pueda significar también perder la red clánica, ello aumenta los costes de transacción y limita la emigración hacia regiones más ricas.

### La corrupción generalizada

Otro aspecto importante que contempla la gobernanza es la corrupción, a la que podemos relacionar también con la falta de transparencia de un sistema de rendición de cuentas eficaz, y es que, su generalización, no permite desarrollar un Estado de derecho, genera ineficiencia económica, etc.

La corrupción generalizada es una de las grandes características de Asia Central y puede considerarse endémica, por lo que nos detendremos a analizarla con cierto detalle. Uzbekistán, ya en la etapa soviética, era considerada la república más corrupta de la Unión Soviética (URSS) a raíz del “escándalo del algodón” de los años 1980, y Turkmenistán es actualmente el tercer país más corrupto del mundo según Transparency International (véase cuadro 5). En general los índices de la región solo son comparables con algunos países subsaharianos.

**Cuadro 5. Índice de percepción de la corrupción en Asia Central (Transparency Internacional)**

	Índice 2005	Situación mundial (de un total de 158)
Kazajstán	2,6	107
Kirguizistán	2,3	130
Uzbekistán	2,2	137
Tadzhikistán	2,1	144
Turkmenistán	1,8	155

Fuente: Transparency Internacional (2006),  
[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2006](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006)

Para análisis futuros nos puede resultar muy útil distinguir entre la corrupción descentralizada (o pequeña) y centralizada (a gran escala), ambas muy extendidas pero con características diferentes. Entenderemos por la primera aquella que es realizada por los rangos más bajos de la administración (burócratas, policías, profesores, etc.) y ciudadanos, que se basa en el pago de pequeñas cantidades de dinero o el intercambio de favores.

El pago para pequeños trámites administrativos (inscripción a escuelas, formularios, etc.) está tan interiorizado en la sociedad que los propios ciudadanos, pese a sufrirla directamente, no la consideran corrupción. Puede darse el caso de que negarse a participar de ella sea considerado socialmente como negativo o insolidario con el grupo. Esta “pequeña” corrupción, alentada también por los bajos salarios de los funcionarios, puede llegar a sumar cifras totales muy importantes en el conjunto del Estado, si bien es difícil de cuantificar. Algunos analistas (Yair y Zinnes, 2000) llegan a considerar que en el caso de Kirguizistán y Tadzhikistán su volumen total podría equivaler al PIB.

También es destacable que la mayoría de cargos administrativos (desde una plaza de policía o profesor, a un *hokim*) pueden y deben ser comprados. Así, para acceder al cargo de *hokim* en Uzbekistán deben pagarse unos 100.000 dólares (que el clan ayudará a pagar), suma que puede llegar a los dos millones, en Turkmenistán o incluso a los cinco millones

de dólares en Kazajstán (en una provincia con grandes recursos energéticos). Lo que determinará el precio, es el potencial de corrupción del área a administrar (Pashkun, 2003).

Finalmente, como destacan Kaminski y Kaminski (2001), luchar contra la corrupción en países con mala gobernanza es muy difícil y, a menudo, se utilizan las campañas contra la corrupción como excusa para purgas internas y mayor represión de disidentes. También debemos destacar que existe la percepción generalizada entre los ciudadanos de que los estados autoritarios son menos corruptos. Sin embargo, como señala Bowser (2002), la mayor transparencia y rendición de cuentas (mayor libertad de prensa, acceso a la información, etc.) de Kazajstán y Kirguizistán permiten que muchos más casos de corrupción salgan a la luz y así la percepción ciudadana sea mayor.

### Conclusión de la gobernanza formal

Hasta aquí hemos realizado un repaso destacando las principales características de la gobernanza de los países de Asia Central. Durante la etapa soviética todas las repúblicas de Asia Central compartían el mismo marco institucional, pero con la independencia adoptaron nuevas instituciones formales que los diferenciaron del sistema anterior y entre ellas. Sin embargo como señala Jones Luong (2001) o Collins (2002), estas nuevas instituciones formales que pretendían establecer sistemas democráticos acabaron teniendo unos resultados de gobernanza parecidos al sistema anterior soviético y también parecidos entre ellos. Por ejemplo, el sistema electoral o legal actual de estos países es formalmente muy diferente del anterior, sin embargo, si analizamos su funcionamiento en términos de gobernabilidad nos daremos cuenta de que su funcionamiento es parecido al soviético.

También podemos ver que, la calidad de sus gobernanzas (gobernabilidad) es bastante parecida y que se caracteriza por ser sensiblemente peor que en las otras ex repúblicas soviéticas (véanse cuadros 6 y 7).

### Cuadro 6. Resumen de los principales indicadores de calidad de gobernanza para 2006 (Freedom House)

2006	Proceso electoral	Sociedad civil	Independencia de la prensa	Gobernanza nacional	Gobernanza local	Independencia judicial	Corrupción	Índice democracia
Tadzhikistán	6,25	5,00	6,25	6,25	5,75	5,75	6,25	5,93
Turkmenistán	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	6,75	6,96
Kirguizistán	5,75	4,50	5,75	6,00	6,25	5,50	6,00	5,68
Kazajstán	6,50	5,75	6,75	6,75	6,25	6,25	6,50	6,39
Uzbekistán	6,75	7,00	7,00	7,00	6,75	6,75	6,50	6,82
Media CEI	3,84	3,44	4,14	4,40	4,26	4,12	4,87	4,15

### Cuadro 7. Evolución de la gobernanza en Asia Central (Indicadores de Freedom House agregados)

	1999-										
	1997 GOV	1998 GOV	2000 GOV	2001 GOV	2002 GOV	2003 GOV	2004 GOV	2005 GOV	2005 GOV	2006 GOV	2006 GOV
Kazajstán	5,50	5,50	5,00	5,00	5,75	6,25	6,25	6,50	6,25	6,75	6,25
Kirguizistán	4,25	4,50	5,00	5,25	5,50	6,00	6,00	6,00	5,75	6,00	6,25
Tadzhikistán	7,00	6,75	6,25	6,00	6,00	6,00	5,75	6,00	5,75	6,25	6,75
Turkmenistán	6,75	6,75	6,75	6,75	6,75	6,75	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Uzbekistán	6,00	6,25	6,25	6,00	6,00	6,25	6,25	6,50	6,25	7,00	6,75
Media CEI	5,29	5,46	5,38	5,42	5,58	5,75	5,83	5,98	5,98	6,06	6,04

Fuente: Freedom House (Nations in Transit), 2006. Indicadores de 1 a 7, en el que el 7 es la peor situación/calidad.

Los indicadores de los cuadros resumen 6 y 7 reflejan claramente que la principal característica institucional de todos los países de Asia Central es su mala gobernanza. A pesar de las expectativas democráticas iniciales (especialmente en Kirguizistán y Kazajstán) y de que todos disponen de instituciones formalmente democráticas, la sistemática vulneración de los derechos políticos (tortura, detenciones arbitrarias, etc.) y libertades políticas (libertad de expresión, asociación, etc.) limita una auténtica participación ciudadana. Los procesos de democratización,

con la celebración de elecciones justas y libres fueron un espejismo que terminó en 1995, según la OSCE, dado que, posteriormente, todos los países de Asia Central virarían hacia un mayor autoritarismo basado en la acumulación de poder en manos del presidente.

Después de realizar este repaso podemos decir que, el legado institucional soviético sigue marcando las principales características de la gobernanza formal en Asia Central: centralización administrativa, acumulación del poder en manos del presidente, supeditación de los poderes legislativos y judiciales, subdesarrollo de los gobiernos locales, ausencia de un sistema de reclutamiento burocrático y corrupción generalizada.

Sin embargo este repaso a la “política visible” de los estados de Asia Central no puede ser completa sin hacer referencia a la influencia que tienen algunas instituciones informales en la gobernanza de estas sociedades.

### **La gobernanza informal o la “política invisible”**

Con la disolución de la URSS, los países de Asia Central se encontraron con una independencia que no querían, situación que las diferencia de otras repúblicas soviéticas. La transición a la independencia supuso una ruptura del marco institucional formal, sin embargo, en Asia Central las principales instituciones informales (clánicas, regionales, tribales, etc.) se mantuvieron casi intactas e incluso se reforzaron ante un sistema formal más débil. Así, debemos establecer que en Asia Central existió una transformación política que afectó de forma diferente a las dos partes del sistema político. Por un lado provocó cambios en las instituciones formales (política visible), con la creación de nuevas constituciones, parlamentos, elecciones, etc. pero su impacto en la gobernabilidad de la región fue parecido al de las anteriores instituciones soviéticas (Jones Luong, 2001 y 2002). Por otro lado, la transformación significó solamente cambios superficiales en las instituciones informales, siendo los más destacados su mayor influencia (por el mayor debilitamiento de las

formales) y la marginación de la etnia rusa. Esto creó un nuevo marco de relaciones entre las instituciones formales e informales que a continuación pasamos a analizar.

## Las etnias

“Debemos ser conscientes de que solo existe una nación uzbeca en el mundo y que no hay diferencias nacionales entre los descendientes de Korazam, Fergana o Surkhandarya: son todos uzbekos (...) toda persona debe, principalmente, percibirse a si mismo como ciudadano de Uzbekistán, y solo después como habitante de Korazam, Samarcanda o del Valle de Fergana”.

Islam Karímov. *Uzbekistán on the Threshold of the XXI Century*. P. 88

La etnia es una institución que encontramos en todos los países de Asia Central y cuya importancia y actual adscripción provienen del período soviético (véase cuadro 8).

### **Cuadro 8. Principales etnias en Asia Central según sistema de producción y hábitat**

	<b>Sedentarios/nómadas</b>	<b>Hábitat</b>
Tadzhikos (persas)	Sedentarios	Montaña
Uzbekos	Sedentarios	Valle
Kazajos	Nómadas	Estepa
Kirguizos	Nómadas	Montaña
Turkmenos	Nómadas	Desierto

Fuente: elaboración propia.

Históricamente, en Asia Central no encontramos una tradición de estados creados a partir de etnias nacionales, sino que los califatos uzbekos eran multiétnicos y se constituyeron en base a principios territoriales y dinásticos. Pero, como acabamos de destacar, una de las características de la transición fue la aparición del etnonacionalismo, que provocó un reajuste de

poder entre las etnias nacionales. La etnia rusa, que había tenido un acceso privilegiado a altos cargos administrativos y a los principales recursos económicos, perdió de repente su preeminencia en Asia Central en beneficio de la etnia mayoritaria de cada uno de los países de la región. Los rusos que se quedaron tuvieron que adaptarse a la nueva situación, tanto es así que Schatz (2004) sugiere que en Kazajstán a la minoría rusa (30% de la población) a menudo se la considera la “cuarta horda” (véase más adelante).

En la actualidad, el 90% de los funcionarios públicos de Asia Central pertenecen a la etnia mayoritaria del país, y monopolizan todos los altos cargos políticos del Estado. Con la independencia también llegó el etnonacionalismo económico que, a través de privatizaciones (en Kirguizistán y Kazajstán, especialmente) o relevos administrativos (Uzbekistán), consiguió que la etnia mayoritaria pasara a controlar los principales recursos energéticos e industriales del país (Laruelle y Peyrouse, 2006).

La creación de una entidad estatal basada en la etnia mayoritaria, ha provocado que los intereses de ésta no estuvieran en conflicto con los del Estado y fueran, en buena medida, asumidos por él (formalizados); lo que las debilitó como instituciones, limitando progresivamente su relevancia política. Además, como señala Jones Luong (2002), todos los conflictos étnicos en la región han sido cortos y limitados a una área o ciudad concreta, de tal modo que la inestabilidad de la región no ha podido ser atribuida a factores étnicos.

## El islam

Las instituciones religiosas musulmanas tradicionales y sus líderes, los ulemas, jugaron un papel importante en los antiguos califatos de Asia Central, junto a los representantes de las ordenes sufíes (sheiks), y fueron incorporadas en la administración del Estado en el siglo XVIII. Sin embargo, tras una tentativa inicial con el movimiento jadidista (islamista reformista), la represión soviética los relegó a un segundo plano y estableció un doble islamismo: el oficial y el paralelo (ilegal pero tolerado, informal).

Así, se creó la Administración Espiritual para los Musulmanes de Asia Central en la Unión Soviética y se creó la figura del Muftí, primera autoridad islámica para toda la región de Asia Central (el más importante de la URSS), con lo que se legalizó y se controló parte del islamismo. Esta formalización parcial no consiguió acabar con todas las instituciones islámicas, pero sí que consiguió limitar mucho las capacidades (junto a la pérdida de poder económico) que habían tenido anteriormente para influir en la gobernanza de la región, y muy especialmente en las instituciones estatales

Con la independencia, la unidad de gobernanza religiosa se fragmentó y cada uno de los estados pasó a designar un Muftí, pero se mantuvo la ingerencia estatal en las instituciones religiosas. Algunas instituciones islámicas tradicionales, como la madraza o la mezquita, recobraron parte de su fuerza; se reabrieron muchas y aparecieron de nuevas que se beneficiaron de la ayuda exterior. También aparecieron nuevas organizaciones privadas, de carácter muy diferente como Hizb-ut-Tahrir (HUT, parecida a los Hermanos Musulmanes), o partidos políticos islámicos (Partido del Renacimiento Islámico). Sin embargo, a diferencia de las organizaciones clánicas, en la actualidad las instituciones religiosas (como la mayoría de los partidos políticos) o son públicas, y supeditadas al Estado, o son privadas y excluidas del poder estatal, al que a veces han intentado llegar a través de la violencia. Este es el caso del Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU), actualmente muy debilitado tras la guerra de Afganistán. La excepción la encontramos en el Partido del Renacimiento Islámico (PRI) de Tadzhiistán, la única institución islámica privada que ha conseguido participar del poder estatal<sup>7</sup>.

7. Tras la guerra civil en Tayikistán consiguió llegar al Gobierno en una coalición, pero en la actualidad su situación vuelve a tender a la marginación, debido al boicot que ha sufrido en las últimas elecciones presidenciales tayikos.

Así pues, las principales instituciones religiosas, no han podido penetrar en las instituciones públicas, sino que han sido o formalizadas y controladas por el Estado (Mufti) o marginalizadas.

### Clanes, tribus, hordas y poder regional

Los clanes en Kirguizistán, Uzbekistán y Tadzhiquistán, y los clanes junto con las hordas, en Kazajstán, y las tribus, en Turkmenistán, son instituciones tradicionales informales que en la actualidad juegan roles parecidos en todos estos países.

Collins (2004) define un clan como aquella institución informal creada a partir de relaciones de parentesco basadas en la sangre o el matrimonio. Son también redes de identidad y solidaridad horizontal y vertical (diferentes clases sociales) que, lejos de ser irracionales, aparecen para reducir los costes de transacción en entornos en los que las instituciones formales son inexistentes o no funcionan debidamente (mala gobernanza). No debemos confundirlos con las relaciones basadas en vínculos étnicos o culturales (crean identidades, pero no especificidades culturales o lingüísticas), ni clientelares ya que su relación se mantiene a pesar de cambios económicos. Actualmente, la mayoría de analistas coinciden en destacar que las identidades clánicas y regionales (las redes de solidaridad) siguen siendo más importantes que las nacionales, étnicas o islámicas en Asia Central.

Una de las grandes características que se atribuye a los clanes de Asia Central es que tienen una base territorial regional (Schatz, 2002; Jones Luong, 2004; Starr, 2006; Roy, 1997). Sin embargo, pese a que aquí adoptaremos esta visión de “regionalismo clánico” serían necesarios mayores estudios sobre el tema, pues encontramos casos de yuxtaposición (especialmente en las ciudades) y, de momento, resulta imposible establecer un mapa claro sobre la base regional de los clanes. También debemos señalar aquí que la mayoría de clanes son étnicamente uniformes, pese a que algunos (pocos y poco importantes) son multiétnicos (véase Schatz, 2004).

La pervivencia de estas instituciones nos muestra que el sistema colonial soviético en Asia Central no consiguió acabar con las hordas, tribus y clanes, a pesar de sus intentos, sino que transformó a sus líderes en nuevos líderes regionales al nivel de la provincia (*hokim*). Durante este período, los diferentes clanes competían entre ellos pero compartían el interés por proteger sus repúblicas del poder de Moscú. Además, como señala Schatz (2004), la supervivencia de los clanes también vino marcada por su adaptación a las nuevas estructuras económicas. La nueva “economía de la escasez” (con el auge del mercado negro y cortes de suministro constantes) mantuvo la necesidad de crear redes informales de solidaridad y los clanes eran las instituciones mejor preparadas para ello.

Por todo esto podemos intentar realizar un breve resumen de lo que significó la transición desde un punto de vista clánico.

### La transición clánica

En los años 1920 y 1930, Moscú se enfrentó directamente con los clanes, pero tras la muerte de Stalin y la relajación de la represión, estos fueron las instituciones clave (si bien de forma informal y nunca reconocido públicamente) para gestionar el control social y de la producción que pedía el Partido Comunista, es más, llegaron a los gobiernos de las respectivas repúblicas. Los *politburós* con todo su secretismo, fueron las instituciones formales clave del período soviético, pero necesitaban establecer equilibrios clánicos (Khegai, 2004) en su seno para poder conseguir sus objetivos.

En la etapa del Gobierno de Brezhnev, el Comité Central del Partido Comunista de Uzbekistán equilibraba informalmente la asignación de los cargos en función de los tres principales clanes regionales (Samarcanda, Tashkent y Fergana), situación semejante a la de las hordas en el Partido Comunista de Kazajstán, mientras que en Turkmenistán las tribus más importantes consiguieron representación en el

Partido Comunista (Rashid, 2002). Estos equilibrios o “pactos clánicos”, junto a la existencia de unas instituciones formales sólidas, permitieron gobiernos muy estables como los de Rashidov en Uzbekistán, Usabaliev en Kirguizistán, Gapurov en Turkmenistán o Kunaev en Kazajstán.

En 1982, tras la muerte de Brezhnev, Moscú realizó purgas clánicas en Uzbekistán y Kirguizistán apartando provisionalmente del poder a los clanes tradicionales. Sin embargo, en la etapa Gorbachov y con su política de Perestroika (1988) las instituciones formales (principalmente el Partido Comunista) se debilitaron y los clanes que habían sido apartados vieron una oportunidad de retomar el control e imponer sus líderes (Collins, 2004).

En Tadzjikistán, no encontramos una purga similar, ya que el politburó se basaba en el apoyo del clan mayoritario y ello no hizo necesario un pacto clánico previo a la independencia. Sin embargo, sin el apoyo de Moscú, el clan no pudo mantener el poder y estalló la guerra civil que causó 50.000 muertos.

Otro ejemplo lo encontramos en Kirguizistán, donde las cuarenta tribus (uruk) tradicionales se unieron en tres grandes federaciones tribales (ala derecha, ala izquierda y Itchkili) que controlaban el Partido Comunista kirguizo, y consiguieron así, el equilibrio de poder entre ellas. En este sentido, la purga de Usabaliev en 1985 y su sustitución por Masaliev provoco una lucha interclánica que se solapó con elementos étnicos y regionales y mostró la debilidad del Gobierno. Las protestas de 1989 y los graves conflictos en Osh entre kirguizos y uzbekos (con más de 1.000 muertos) en 1990, no terminaron hasta la intervención de las tropas soviéticas. Finalmente Akaev, un norteamericano, consiguió el apoyo de los clanes del sur y establecer un nuevo equilibrio de poder; un nuevo pacto interclánico. El clan de Akaev controlaba el Banco Nacional y las fuerzas de seguridad y el clan de su mujer tenía el control del ministerio de economía (incluye la mina de oro Kumptor) mientras que las refinerías de petróleo (menos importantes)

se dejaban en manos de un tercer clan. Más recientemente, la llamada “Revolución de los tulipanes” (primavera de 2005) significó el final del “pacto clánico” de Akaev. Tras las manifestaciones y movilizaciones que acabaron con la huida del país del presidente Akaev y su familia, parecía que debían llegar importantes cambios políticos e institucionales (Sainz 2006), sin embargo los tres nuevos líderes (Bakýev, Turmanbakev y Kulov, representantes de clanes anteriormente marginalizados) se repartieron los cargos del clan de Akaev y, una vez en el poder, dejaron la reforma institucional en un segundo plano hasta las siguientes movilizaciones de 2006.

Por todo esto podemos decir que durante la etapa soviética, las relaciones entre las instituciones formales (fuertes) e informales tradicionales eran *acomodaticias* e incluso en algunos casos *complementarias*. Las instituciones informales que sobrevivieron, lo hicieron adaptándose al nuevo marco formal soviético y persiguiendo sus intereses a través de él (como los *lobbies*). Así, a diferencia de las instituciones islámicas o étnicas, que intentaron ser formalizadas por el Estado (por ejemplo, el Muftí) y fueron debilitadas o marginalizadas, las instituciones clánicas, hordas y tribus apostaron por intentar influir en las instituciones estatales a través de adaptarse a las divisiones territoriales como las provincias (*oblasts*) y sus dirigentes (*hokim*), así como de participar activamente en el repartimiento de altos cargos del Gobierno. El progresivo debilitamiento e ineficacia de las instituciones estatales desde principios de los años ochenta, provocó que, poco a poco, la relación entre clanes y Estado se convirtiera en *competitiva* dando lugar a la corrupción creciente y también a un mayor peso de los clanes.

### Conclusión de la gobernanza informal

El apartado anterior evidencia que las instituciones informales no vienen a *sustituir* a las estatales, pese a la importancia de la “política clánica”. Las instituciones estatales siguen jugando un papel impor-

tante (sigue mereciendo la pena “luchar” por ellas) pues es a través de éstas que los clanes controlan la gestión de los principales recursos económicos del país. Pero los pactos interclánicos han penetrado las estructuras gubernamentales profundamente en Asia Central y han convertido las instituciones formales en cautivas de sus intereses a través del reparto de carteras ministeriales, promoción administrativa de miembros del clan, beneficios económicos, etc. Así, la lucha por el poder no es principalmente entre instituciones estatales y clánicas, sino entre los clanes (regionales) para el control de las instituciones estatales (centrales).

Finalmente, como destacan Laruelle y Peyrouse (2006), no debemos entender que las instituciones informales son inamovibles e inmutables. Ya hemos visto que estas sufrieron profundos cambios durante la época soviética y, pese a que actualmente las redes clánicas siguen siendo determinantes en el ámbito rural (la mayor parte de la población sigue viviendo allí), quizás están perdiendo peso en las grandes ciudades donde conviven con nuevas redes de solidaridad “modernas” como los lazos de amistad, solidaridad entre compañeros de universidad, afinidad política, partidos políticos, ONG, etc. que en un futuro pueden tomar mayor protagonismo.

A modo de conclusión, podemos decir que en el primer apartado hemos visto que los sistemas políticos visibles (instituciones estatales) de los países de Asia Central han tendido hacia la convergencia. Ahora vemos que, la gobernanza informal parece más diversa, pero la adscripción clánica es la principal fractura política (*cleavage*) de todas ellas. La lucha para alcanzar el poder político, es una lucha entre clanes para conseguir el control de los cargos administrativos clave, así, el reparto de cargos administrativos entre los clanes actúa a modo de “constitución informal” que permite una estabilidad política frágil y pervierte las funciones que la constitución formal prescribe para ellos, estableciendo lo que hemos denominado “doble sistema de gobernanza” y debilitando las funciones del Estado.

## **Estudio de caso. Efectos de la gobernanza sobre la estabilidad política y la debilidad estatal en Uzbekistán**

“Debemos hablar del regionalismo y la influencia clásica como una amenaza real para la estabilidad y seguridad de la sociedad. Actualmente, no hay análisis serios y profundos sobre este fenómeno”

Karímov, I. Presidente de Uzbekistán

A continuación aplicaremos este marco teórico de la gobernanza en Asia Central a un caso concreto: la estabilidad política y la debilidad estatal en Uzbekistán. En la actualidad el país que sufre de una mayor inestabilidad política en la región es Kirguizistán, a pesar de ello parece claro que la estabilidad de Uzbekistán (el pivot regional) es clave para la estabilidad política general de toda Asia Central (Sainz, 2005; Starr, 1996).

Deberemos distinguir también entre estabilidad política, es decir, número de protestas, actos de violencia contra el Estado, etc., y estabilidad gubernamental, relacionada con el Gobierno, con los cambios de líder, etc. Aquí nos centraremos en el primero, pero entenderemos que la inestabilidad gubernamental puede contribuir también a una mayor inestabilidad estatal. Por otro lado, entenderemos por debilidad del Estado, teniendo en cuenta la clasificación de Rotberg (2003) entre estados débiles (con instituciones débiles y con una escasa prestación de servicios a los ciudadanos, p.e. Uzbekistán), fracasados (que no pueden prestar los servicios más básicos como la seguridad y no tienen el control de todo su territorio o población, p.e. Tadjikistán durante la guerra civil o Somalia en la actualidad) y colapsados (cuyas instituciones y poder se han desvanecido, p.e. Afganistán o Irak).

Podemos analizar la fragilidad estatal de Uzbekistán utilizando el Índice de estados fallidos (véase el cuadro 9) que nos muestra que es el país más débil de la región y el 22 del mundo.

**Cuadro 9. Situación mundial de “estados fracasados” en Asia Central  
(Foreign Policy Index, 2006)**

País	Situación mundial de los estados fallidos (2006)*
Kazajstán	no hay datos
Kirguizistán	28
Uzbekistán	22
Tadzhikistán	42
Turkmenistán	45

\* Indicador que intenta analizar la fortaleza de las instituciones estatales y su correcto funcionamiento. (1 es el Estado más fracasado, 60 el que menos).

Fuente: <http://www.foreignpolicy.com>

Cómo vemos en el cuadro 9, existen importantes diferencias en cuanto a fragilidad estatal en Asia Central y si agregamos el indicador de estabilidad política del Banco Mundial<sup>8</sup> podemos decir que actualmente son especialmente Kirguizistán y Uzbekistán los países que tienden hacia un mayor deterioro de la estabilidad política y fragilidad gubernamental.

Por todo esto podemos concluir, siguiendo la clasificación de Rotberg (2003,) que sin duda Uzbekistán es un país que puede considerarse débil y potencialmente inestable pero no es un Estado fracasado. A continuación pasamos a analizar cuales son las causas de su situación.

8. Otros indicadores como el de “estabilidad política y ausencia de violencia” del Banco Mundial, que intenta medir las percepciones de la probabilidad (en %) de que el gobierno en el poder pueda ser desestabilizado o derrocado de forma inconstitucional o violenta, llegan a predecir que existe más de un 70% de probabilidades de inestabilidad en Uzbekistán. Véanse detalles del indicador en Banco Mundial <http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/q&a.htm>

## La sucesión presidencial, una causa de inestabilidad

“La autoridad presidencial, que reúne los poderes del Jefe de Estado y de Gobierno, se ha convertido en un elemento clave del desarrollo del nuevo Estado uzbeko, una garantía de la estabilidad social y en motor del proceso de reformas exitosas de Uzbekistán.”

Islam Karímov, presidente de Uzbekistán

Una encuesta realizada en 1993 (Lubin, 1993) mostraba que, para los uzbekos, la prioridad para su nuevo sistema político tras la independencia era la estabilidad (49% de los encuestados) y no la democracia de su sistema político (12%), ni que fuera islámico (10%) o socialista (12%). En otra encuesta, realizada entre diferentes dirigentes e intelectuales uzbekos por el Open Society Institute (Paskhun, 2003), quedaba perfectamente reflejada la percepción de la gran importancia del presidente (90%), muy por encima, por ejemplo, de la opinión pública (13%), en la formación de las instituciones estatales.

Así, podemos constatar que la prioridad de los ciudadanos y autoridades uzbekos ante la transición era conseguir un sistema político estable, por lo que se creó una figura presidencial muy fuerte; el mismo Karímov, en la cita que abre este apartado, dice que la figura presidencial ha traído estabilidad política a Uzbekistán. Pero, paradójicamente, esta presidencia sultánica también puede ser una de las principales fuentes de inestabilidad futura (Brown, 2003).

Como hemos visto, la presidencia se ha convertido en la institución formal clave en Asia Central, que da acceso a los principales recursos económicos y políticos del país. Así, el presidente debe establecer un equilibrio de poder entre clanes que luchan para conseguir carteras ministeriales y otros cargos administrativos pero procurando, especialmente, el enriquecimiento personal, familiar y del propio clan. El funcionamiento de las instituciones formales no es eficiente porque se ven capturadas por las informales y en este sentido el sistema electoral, encargado de establecer

formalmente cambios gubernamentales (permitir la alternancia ordenada), tampoco funciona.

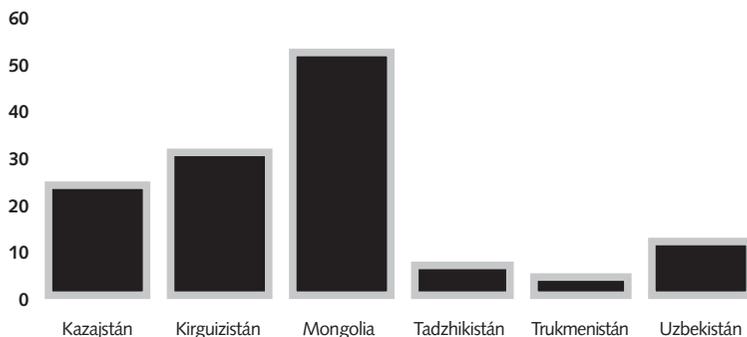
Además de los problemas destacados en el apartado anterior sobre la influencia de los clanes en el sistema electoral, en el caso de Uzbekistán debemos destacar que los cuatro partidos legales comparten, todos, las mismas premisas esenciales: creación de una economía de mercado, creación de un Estado democrático y de derecho y la creación de una clase de propietarios. No existe un grupo o clase adscrito a estos partidos políticos, ni una fractura política (*cleavage*) clara que los diferencie, ni tan siquiera diferencias ideológicas importantes. Estos partidos deberían ser más bien considerados como parte de la administración pública del Estado que como una oposición al Gobierno y como representantes de la sociedad civil.

Por todo esto, podemos decir que no hay un mecanismo formal claro para la sucesión en Asia Central, pero muy especialmente en Uzbekistán, donde se está abriendo el debate sucesorio con rumores sobre la frágil salud de Karímov. Hasta 2005, todos los presidentes de Asia Central habían conseguido “sobrevivir” y perpetuar su posición por encima de cualquier impedimento legal o institucional, pero la caída de Akaev en Kirguizistán y el ciclo de inestabilidad que ha proseguido nos muestran claramente que no va a ser fácil conseguir nuevos líderes y que la inestabilidad puede perdurar en el tiempo.

### Eficiencia gubernamental

Como hemos visto, pese a la penetración clánica, las instituciones estatales siguen siendo muy importantes y, como destaca Kamp (2004), en Asia Central las sociedades no sólo siguen dependiendo de las prestaciones del Estado para sus necesidades básicas, sino que incluso consideran que el principal papel del Estado es proveerlas. La efectividad del Gobierno en proveerlas va a tener relevancia para la legitimación y estabilidad del régimen y también para demostrar la solidez de sus instituciones. Como vemos en el gráfico 3, los estados más ineficaces, son Turkmenistán y Tadzjikistán junto a Uzbekistán.

**Gráfico 3. Eficacia del Gobierno (media 1996-2004, Banco Mundial)**



Fuente: Banco Mundial, <http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/q&a.htm>  
gráfico de Landman, T. *State of Democracy in Central Asia. A Comparative Study*. Human Rights Centre, University of Essex, febrero 2006,

Es interesante resaltar que la centralización administrativa ha jugado un doble papel en cuanto a la estabilidad: por un lado, una causa evidente de la ineficiencia gubernamental es la excesiva centralización política y administrativa, que provoca una mala implementación y gestión de las políticas. Por el otro, el centralismo ha sido un arma presidencial para hacer frente al poder de los clanes regionales.

Esto lo podemos ver claramente con dos ejemplos. Karímov llegó al poder en 1989 en una posición muy débil (especialmente en comparación con otros presidentes de Asia Central), tras las purgas clásicas de Gorbachov, y con escaso apoyo de los *obkom* regionales. Para luchar contra las élites regionales Karímov creó el Comité de Control Estatal, un organismo bajo su directo control encargado de supervisar la implementación de las leyes a nivel local, y substituyó los secretarios generales regionales (*obkom*) por delegados del Gobierno central directamente nombrados por el presidente (*hokim*). Además, para asegurar la debilidad de los *hokim*, Karímov los reemplazó muy a menudo (excepto el de Andijan) y en su mayoría no han conseguido pasar más de tres años en el poder (Pashkun, 2003). En

este caso, Karímov ha preferido sacrificar eficacia gubernamental (descentralización) para luchar contra los poderes regionales.

En contrapartida, también vemos que la reforma de la Mahalla (equivalente a una asociación de vecinos) ha incrementado la descentralización, la eficiencia del Gobierno y también la estabilidad gubernamental en Uzbekistán. Esta institución tradicional en 1992 fue reconocida oficialmente por el Gobierno y ha sido muy útil a la hora de gestionar prestaciones sociales y mejorar la asignación de recursos en la comunidad. Otras misiones de las Mahallas son promulgar la buena moral de los ciudadanos y ayudar al Estado en el reclutamiento para trabajos colectivos como la recolección del algodón. El Gobierno ha reforzado y transformado esta institución tradicional, canalizando a través de ella la prestación de numerosos servicios sociales. Sin embargo, la cada vez mayor dependencia gubernamental la ha convertido también en un órgano de represión política, como denuncian Human Rights Watch (2003) o Epstein (2004). En este sentido merece la pena destacar que Laruelle y Peyrouse (2006), en una comparación muy acertada, señalan que la Mahalla ha pasado a desarrollar las funciones que anteriormente realizaban las células del Partido Comunista; convirtiéndose en instrumentos gubernamentales de construcción nacional (frente a otras minorías étnicas), de control social y de propaganda gubernamental.

### Libertades políticas, islamismo y estabilidad

El terrorismo no era un problema en Asia Central en 1991, sin embargo la represión y falta de libertades políticas y participativas ha provocado que algunos actores políticos solamente puedan expresar y luchar por sus intereses a través del uso de la violencia. En la actualidad hay miles de presos políticos en las cárceles de Uzbekistán, datos del año 2001 hablan de 7.600, -5.150 miembros de Hizb-ut-Tahrir (HUT) y 1.600 del Movimiento Islámico de Uzbekistán, (MIU, posteriormente Partido Islámico del Turkestán)-, pero parece que, de momento, los gobiernos de los países de Asia

Central han conseguido hacer frente a estas amenazas sin graves problemas.

Como ya hemos destacado, creemos que la amenaza islámica ha sido un factor cuya importancia sobre la estabilidad se ha tendido a exagerar (Bakker, 2006, Rashid, 2002 o Blank, 2006), en Uzbekistán, y especialmente tras los acontecimientos de 2001. El MIU, ha sido considerado la principal amenaza a la estabilidad regional, pero en su momento más álgido se piensa que pudo llegar a tener no más de 800 hombres armados y en 2002 perdieron a sus principales líderes que desaparecieron tras perder su refugio en Afganistán y el apoyo talibán. El otro desestabilizador islámico potencial, Hizb-ut-Tahrir, no es una organización ilegal en Europa, pero sí lo es en Asia Central, donde tiene más de 10.000 seguidores. Sin embargo, no es originaria de la región y en sus propuestas no incluye el uso de la violencia con fines políticos.

Más recientemente diferentes analistas (Hill, 2003), han empezado a criticar esta aproximación de la amenaza islámica como principal fuente de inestabilidad. Porque, si el fundamentalismo islámico fuera la principal explicación, tras la derrota de los talibanes en 2001 y del MIU en 2002, la estabilidad de estos países debería haber aumentado considerablemente. Pero si consideramos los indicadores de estabilidad presentados (cuadro 9), vemos que tras 2001 y hasta la actualidad la inestabilidad aumentó (no disminuyó) pese a que los movimientos islámicos estaban más debilitados.

Ante esto, algunos analistas como McGlinchey (2004) vinculan la emergencia de grupos islamistas insurgentes, precisamente, a la represión de las autoridades e incluso este autor utiliza la comparación entre Kirguizistán y Uzbekistán para mostrarlo. Sin embargo, esta aproximación es limitada, pues si bien permite explicar la emergencia de estos grupos y su relativa importancia en los diferentes países de Asia Central, no muestra la inestabilidad en general sino solamente la producida por el fundamentalismo islámico, apartado del poder. Así, por ejemplo, no puede explicar la creciente inestabilidad kirguiza tras la revolución de los Tulipanes de 2005.

## La gobernanza económica y la estabilidad

El control de los principales recursos económicos ha sido una prioridad para todos los presidentes de Asia Central. A menudo se argumenta que una mayor liberalización y privatización económica lleva a la emergencia de nuevos centros de poder que pueden rivalizar con el Gobierno y, consecuentemente, desestabilizarlo. Esto nos podría explicar la creciente inestabilidad política de Kirguizistán, el país que ha realizado mayores reformas, mientras que Uzbekistán o Turkmenistán han intentado limitar mucho esta liberalización para garantizar el control gubernamental.

El caso de Kazajstán significa una paradoja en este sentido, pues pese a realizar importantes reformas liberalizadoras, la estabilidad política es mejor que en la mayoría de países de la región. Esto se puede explicar, una vez más, porque el sector que ha liderado el crecimiento económico ha sido el extractivo.

Sin embargo, como destaca Inogambaev (2006), tampoco la inestabilidad parece proceder de la aparición de una nueva clase social o de la emergencia de una sociedad civil fuerte en Uzbekistán, puesto que las reformas económicas y políticas, muy limitadas, (Spoor, 2005 o Ergashiev, 2006) no han permitido la emergencia de un contrapoder o una sociedad civil fuerte.

Otro argumento relaciona la inestabilidad con la desigualdad económica. Como destaca un informe del Internacional Crisis Group (2001), en Asia Central podemos ver que la desigualdad ha aumentado y esto, en general, crea mayor inestabilidad. En Uzbekistán el coeficiente de Gini, que calcula la distribución de ingresos, ha pasado de un 0,28 en el período 1998-2000 a un 0,46 en 2002, lo que significa un aumento importante de la desigualdad en un corto período de tiempo. Así, más que la crisis económica sufrida en los años 1990, parece ser que el crecimiento económico desigual posterior es una causa importante para explicar la creciente inestabilidad gubernamental. Sin embargo, en este caso, el crecimiento económico debería mejorar la fragilidad de las instituciones del Estado, y esto no se ha producido.

Por otra parte, la corrupción genera un círculo vicioso que no beneficia la fortaleza del Estado: corrupción - mal funcionamiento administrativo - debilitamiento del Estado - peores servicios a los ciudadanos - más corrupción. La corrupción descentralizada es principalmente fruto de la gran influencia de las instituciones informales en la cultura política de los ciudadanos, mientras que la centralizada es fruto de la influencia de la “política clásica” en el sistema político visible. Todo ello es la causa de una peor eficacia del Gobierno, un factor que ya hemos visto que también incidía negativamente en la estabilidad política.

### Efectos de los clanes sobre la estabilidad en Uzbekistán

Como destaca Collins (2004), los clanes son un problema no sólo para la democratización, sino también para la estabilidad de los gobiernos de Asia Central y el buen funcionamiento de la administración.

Entre 1989 y 1991 los importantes enfrentamientos étnicos en el Valle de Fergana fueron las principales fuentes de inestabilidad política de un Uzbekistán que era considerado uno de los estados más débiles de Asia Central debido, entre otras cosas, a las importantes purgas clásicas de Gorbachov, que intentó (y no consiguió) apartar del poder a la alianza tradicional entre los clanes de Tashkent y Samarcanda y sustituirla por otra entre los clanes de Fergana y Korezam.

Todas estas alianzas clásicas, como hemos visto en apartados anteriores, han tenido un papel fundamental para garantizar la estabilidad gubernamental y política, pero cambios en las relaciones de poder entre los clanes y entre los clanes y las instituciones formales pueden generar desequilibrios e inestabilidad. Así, si los intereses de las instituciones informales (clanes) y las formales (estatales débiles) entran en conflicto, se pueden generar situaciones de competencia institucional (parecidas a las sufridas por Kirguizistán actualmente). Y esto es precisamente lo que parece estar ocurriendo en Uzbekistán y en Kirguizistán, la escasa eficacia gubernamental está deteriorando las instituciones estatales y reforzando los clanes que, a

su vez, pueden continuar erosionando la eficacia gubernamental a través del control de los cargos políticos.

### La influencia de las potencias exteriores

En nuestro análisis sobre la estabilidad en Uzbekistán no hemos hecho referencia a la influencia exterior. Diferentes analistas (Collins y Wohlforth, 2003) han buscado en la influencia exterior y muy especialmente de las grandes potencias (EEUU, China y Rusia) un factor determinante para la estabilidad regional. Sin duda, las ayudas económicas y cooperación con los gobiernos de Asia Central tienen cierta influencia y todas estas potencias luchan para maximizar sus intereses en la zona. Pero debemos destacar que, como hemos apuntado al principio del artículo, todas las potencias comparten el interés por mantener la estabilidad y han actuado ayudando militar, tecnológica y logísticamente a los gobiernos de la región, pese a que su definición de amenaza a la inestabilidad se ha constreñido principalmente a la del fundamentalismo islámico. En este sentido, el mayor compromiso estadounidense tras 2001 debería haber aportado una mayor estabilidad política y fortalecer estos estados, pero no ha sido así.

### Conclusiones finales

En la primera parte de este documento hemos realizado una propuesta de análisis de la gobernanza en Asia Central de forma dual. Desde un punto de vista formal debemos destacar sus similitudes en cuanto a gobernabilidad pese a disponer de diferentes marcos institucionales. Por otro lado, hemos visto que este marco era insuficiente y debíamos profundizar en el gran impacto que mantienen las instituciones informales en toda la región para conseguir entender el funcionamiento real de la gobernanza en la región.

En la segunda parte hemos intentado aplicar este marco teórico para analizar las causas que explican el aumento de la inestabilidad en Uzbekistán, y su fragilidad institucional, especialmente tras 2001. Hemos visto que la debilidad de las instituciones estatales (menor eficacia del Gobierno, etc.), junto con la ausencia de mecanismos de sucesión gubernamental, mayor desigualdad económica y creciente poder de los clanes, plantea la posibilidad de que Uzbekistán esté gestando una crisis institucional que lo lleve a un período de mayor inestabilidad.

Así, podríamos decir que quizás la verdadera transformación en Asia Central no fue en 1991 sino que aún esta por llegar y debería significar la creación de unas instituciones formales fuertes, eficientes, transparentes y, especialmente, más autónomas de las instituciones informales. Sin duda, una transformación así va a generar una gran inestabilidad si debe realizarse rápidamente a raíz de una situación de vacío de poder (crisis de sucesión, por ejemplo). Quizás en los recientes procesos de Kirguistán estemos asistiendo al inicio titubeante de la auténtica transformación de la gobernanza en Asia Central.

Por todo esto, podemos decir que parece que el marco de la gobernanza es una buena base para estudiar fenómenos sociales multicausales en Asia Central, sin embargo queda aún mucho por investigar. Deberían realizarse estudios más profundos sobre la estructura de los clanes, sus bases regionales y sus mecanismos de influencia para así podernos preguntar cómo pueden cambiar las instituciones informales y su relación con las formales (Boesen, 2006 y Helmke y Levitsky, 2004) y poder mejorar así la gobernanza en la región. Y en este sentido surgen otras preguntas: ¿por qué a diferencia de en América Latina los clanes no han favorecido la democratización de Asia Central? ¿Sería una reestructuración administrativa territorial la base para limitar el enorme poder de los clanes? ¿Puede este modelo ser exportado a otros países en transición como por ejemplo Afganistán o Irak, en los que el peso de las instituciones informales frente a las formales sigue siendo muy importante? Todas estas preguntas nos muestran la necesidad de seguir profundizando en el estudio de la gobernanza en Asia Central.

## Referencias bibliográficas

- ASIAN DEVELOPMENT BANK, *Uzbekistán Country Strategy and Program 2006–2010*. Febrero 2006
- AKINER, Sh. *Violence in Andijan, 13 May 2005: An Independent Assessment*. Uppsala: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2005.
- ANDERSON, J.H. y GRAY, Ch.W., *Transforming Judicial Systems in Europe and Central Asia*. Working Paper, St. Petersburg, enero 2006.
- ANDERSON, J. H. BERNSTEIN, D, and GRAY, Ch. *Judicial Systems in Transition Economies*. World Bank, 2005
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:20530685~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258599,00.html>
- ANDERSON, K. y POMFRET, R. "Spatial Inequality and Development in Central Asia" *WIDER Research Papers*, WIDE (2004).
- ALAM, A. y BANERJI, A. "Uzbekistan and Kazajstán: A Tale of Two Transition Paths?" *World Bank Policy Research Working Paper*. No. 2472. Washington: Banco Mundial, 2000.
- BAKKER, E. "Repression, political violence and terrorism. The case of Uzbekistán". *Helsinki Monitor*, No. 2. (2006) P. 108-118.
- BOESEN, N. "Governance and Accountability. How do the formal and informal interplay and Change?" En OECD, *Seminal on Informal Institutions and Development. What do we know and what can we do?*, 2006.
- BOGATYREV, V. *Does Kyrgyzstan Need Rayons and Oblast?* Kyrgyzstan: Insitute For Public Policy, 2006.
- BOWSER, D. "Corruption, Trust, and the Danger to Democratization in the Former Soviet Union", en *Corruption; Trust and Democratization in the Former Soviet Union*, Berlin: 2001.
- BROWN, B. "Govenance in Central Asia: The case of Turkmenistán". *Helsinki Monitor*, No. 3, (2003). P. 206-217.
- CHEHABI, H. E. y LINZ, J. ed. *Sultanistic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998.

- COLLINS, K. "Clans, Pacts and Politics in Central Asia." *Journal of Democracy*, vol. 13. No.3. (julio 2002).
- COLLINS, K. "The Logic of Clan Politics: Evidence from the Central Asian Trajectories", *World Politics*,; No. 56, 2; (enero 2004).
- COLLINS, K. y WOHLFORTH, W. "Central Asia: Defying «Great Game» Expectations". En ELLINGS, R, FRIEDBER, A.L. y WILLS, M. (ed.) *Strategic Asia 2003–04: Fragility and Crisis*. National Bureau of Asian Research, 2003.
- CUMMINGS, S. y NØRGAARD, O "Conceptualising State Capacity: Comparing Kazajstán and Kyrgyzstan". *Political Studies*. No. 52 (4), (2004). P. 685–708.
- DIAMOND, L. "Thinking About Hybrid Regimes. Elections Without Democracy." *Journal of Democracy*. Vol. 13. No. 2, (2002).
- DUBIEN, A y DUCHÈNE, G. "Ukraine 2004. L'heure des Choix". *Le Courrier des Pays de l'Est*. No.. 1407, (2005).
- EPSTEIN, A y WINTER, M. (ed.) *Assessment of Intergovernmental Relations and Local Governance in the Republic of Uzbekistan*. USAID, febrero 2004.
- ERGASHEV, B et al., "Public Administration Reform in Uzbekistán". *Problems of Economic Transition*. Vol.48. No.12, (abril 2006).
- GIBNEY, M. *Political Terror Scale*, online en (Consulta: 12 de diciembre) <http://www.unca.edu/politicalscience/DOCS/Gibney/Political%20Terror%20Scale%201980-2005.pdf>
- GÜLSEN, A. *Authoritarianism versus Democracy in Uzbekistan: Domestic and International Factors*, tesis para Graduate School of Social Sciences of Middle East Technical University, enero 2004.
- HELMKE, G y LEVITSKY, S. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda" . *Perspectives on Politics*. Vol.2, No. 4. (2004).
- HILL, F. "Central Asia: Terrorism, Religious Extremism, and Regional Stability" . En: *Testimony before the House Committee on International Relations Subcommittee on the Middle East and Central Asia*, Washington: Wednesday, July 23, 2003.

- HILL, F. y JONES, K. "Fear of Democracy or Revolution: The Reaction to Andijon". *The Washington Quarterly*, No. 29:3 (verano 2006). P. 111-125.
- HUMAN RIGHTS WATCH, *From House to House*. HRW Report, 2003
- HUNTINGTON, S. *Political Order in Changing Societies*. New Haven CT: Yale University Press, 1968.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Central Asia: Uzbekistan at Ten – Repression and Instability". *Asia Report*. No. 21, 21 (Agosto 2001).
- INOGRAMBAEV, F. "Business Elites and Government Technocrats" Working paper para la conferencia *Generational Change and Leadership Sucesión in Uzbekistan*, The National Bureau of Asian Research (NBR) Washington, marzo 2006 (Consulta: 12 de diciembre 2006) <http://www.nbr.org/programs/eurasia/Inogambaev.pdf>
- ILKHAMOV, A. "The Limits of Centralization. Regional Challenges in Uzbekistán". En: JONES LUONG, P. *The Transformation of Central Asia. States and Societies From Soviet Rule to Independence*. Londres: Cornell University, 2004. P. 159-181.
- JONES LUONG, P. *Institucional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia: Power, Perceptions and Pacts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- JOHANNSEN, L y NORGAARD, O, *Governance and State Capacity in Post-communist states*, Working Paper, University of Aarhus, 2001.
- KAMP, M. "Between Women and the State: Mahalla Committees and Social Welfare in Uzbekistan" En: JONES LUONG, P. *The Transformation of Central Asia. States and Societies From Soviet Rule to Independence*, Londres: Cornell University, 2004. P.29-58.
- KAMINSKI, A. y KAMINISKI, B., *Governance and Corruption in Transition: The Challenge of Subverting Corruption*. Transparency International, 2001.
- KANDIYOTI, D. *Agrarian Reform, Gender and Land Rights in Uzbekistán*, Program Paper No. 11, United Nations Research Institute for Social Development, 2002.

- KAUFMANN, D, KRAAY, A. y MASTRUZZI, M., "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-200" *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3106, (junio 2003).
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. y ZOIDO, P., "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01" *World Bank Policy Research Working Paper*. No. 2772, (enero 2002).
- KHEGAI, J. "The Role of Clans in Post-Independence State-Building in Central Asia", En: *ECPR Joint Sessions of Workshop*, Uppsala: abril 2004.
- LARUELLE, M. y PEYROUSE, S. *Asie centrale, la dérive autoritaire. Cinq républiques entre héritage soviétique, dictature et islam*, Paris : CERI, 2006.
- LAUTH, H.J. "Informal Institutions and Democracy," *Democratization*, No. 7. (invierno 2000).
- LANDMAN, T. *State of Democracy in Central Asia. A Comparative Study*. Human Rights Centre, University of Essex, 2006.
- LIEVEN, A. *Post-Communist Sultans on the Caspian* en Eurasianet, 2000 (Consulta 10 de diciembre 2006)  
<http://www.eurasianet.org/departments/culture/articles/eav110800.shtml>
- MCGLINCHEY, E "Constructing Militant Opposition: Authoritarian Rule and Political Islam in Central Asia". *Working Paper, Yale Lecture Series on Central Asia* (April 6, 2004) (Consulta: 12 diciembre 2006)  
[http://www.yale.edu/macmillan/centralasia/mcglin\\_yale.pdf](http://www.yale.edu/macmillan/centralasia/mcglin_yale.pdf)
- MCGLINCHEY, E "Regeneration or Degeneration? Youth Mobilization and the Future of Uzbek Politics" Working Paper para la conferencia *Generational Change and Leadership Succession in Uzbekistan*, Washington: The National Bureau of Asian Research (NBR), 2006.
- MELVIN, N. *Uzbekistan Transition to Authoritarianism on the Silk Road*. Amsterdam: Harwood Academic Publishers, 2000.
- MERRY WANE, E. "The politics of Central Asia: National in Form, Sovietic in Content". En: BURGHART, D y SABONIS-HELFF, Th. (ed.) *In the Tracks of Tamerlane: Central Asia's Path to the 21st Century*. Washington: Center for Technology and National Security Policy, 2004.

- MIGDAL, J. S. *Strong Societies and Weak States: state-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- O'DONNELL, G. *Another Institutionalization : Latin America and elsewhere*, Documento de trabajo del Kellogg Institute, nº222, marzo 1996 en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/222.pdf>
- PASHKUN, D. *Structure and Practice of State Administration in Uzbekistán*, Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2003.
- PRATS, J. "¿Qué es la gobernanza?" *GovernAsia*, 2006 (Consulta 12 de diciembre 2006) <http://www.governasia.com/gobernanza>
- RASHID, A. *Jihad. El naixemene de la militància islàmica a l'Àsia Central*. Barcelona: Empúries, 2002.
- ROTBURG, R. "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators" En: ROTBERG, Robert (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, DC: Brookings Institution Press. 2003. P. 1-25.
- SAINZ GSELL, N. "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, P. 179-202. (2003).
- SAINZ GSELL, N "Las repúblicas ex soviéticas de Asia Central en el sistema internacional del siglo XXI. Balance de una década de independencia". *Cuadernos Constitucionales*. No. 43/44 (primavera/verano 2003). P. 191-210.
- SAINZ GSELL, N (coord.) "Asia Central: Área emergente en las relaciones internacionales". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 70-71 (2005).
- SAINZ GSELL, N "Asia Central en un mundo en cambio: de región periférica a área generadora y de aplicación de políticas. Actores, política y seguridad". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 70-71 ( 2005). P. 115-141.

- SAINZ GSELL, N "Asia Central en 2005 ¿el cambio en la transición?". *Anuario Asia-Pacífico 2005*. Barcelona: Fundación Cidob, Casa Asia y Real Instituto Elcano, 2006. P. 43-54.
- SCHATZ, E. *State Constructivism and Clans in Central Asia*, Working Paper, Harvard University, 2001
- SCHATZ, E, *Modern Clan Politics. The Power of "Blood" in Kazajstán and Beyond*, Seattle: University of Washington Press, 2004.
- SCHATZ, E, "Reconceptualizing Clans: Kinship Networks and Statehood in Kazajstán." . *Nationalities Papers*. Vol. 33. No. 2, (junio 2005).
- SIEVERS, E *Uzbekistan's Mahalla: From Soviet to Absolutist Residential Community Associations*, The Journal of International and Comparative Law at Chicago-Kent. Volume 2. 2002.
- SPOOR, M. *Agricultural Restructuring and Trends in Rural Inequalities in Central Asia. A Socio-Statistical Survey*, Civil Society and Social Movements Programme Paper Number 13, Noviembre 2004
- SPOOR, M "La Transición en Asia Central. ¿Crecimiento con más desigualdad?" *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 70-71 ( 2005). P. 69-85.
- STARR, S.F. "Making Eurasia Stable. Uzbekistan at the Center". *Foreign Affairs*. (January/February 1996).
- STARR, S.F *Clans, Authoritarian Rulers, and Parliaments in Central Asia* , Uppsala: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2006.
- USAID, *Current Condition and Perspectives of Reforming the System of Executive Power in the Republic of Uzbekistan*, Research Paper, Tashkent, 2003.
- VV.AA *Anuario Asia-Pacífico 2005 - Edición 2006*, Casa Asia, Fundació CIDOB y Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. 2006. P. 43-53.
- WILLIAMS, P "Criminalization and Stability in Central Asia and South Caucasus" En: OLIVER, O. y SZAYNA, Th. S. (eds.) *Faultlines of Conflict in Central Asia and the South Caucasus*, RAND publications, 2003,

WORLD BANK, *How do Countries Score on Governance?*, 2006, (Consulta: 12 de diciembre 2006) <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21051871~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>



## **Regionalismo e inserción de Asia Central en el concierto internacional**

**Lluc López i Vidal**

Profesor de Ciencia Política de la UPF

Profesor de Relaciones Internacionales de la UOC

### **Resumen**

*En el presente artículo abordaremos, en primer lugar, la dimensión teórica del fenómeno de la cooperación y del regionalismo para insertarlo posteriormente en el marco propiamente centroasiático. En una segunda fase, describiremos las diferentes iniciativas de cooperación regional en materia económica, política y de seguridad que se están desarrollando en la zona y cuáles son sus características principales. Con ello, y tras presentar los diferentes proyectos y analizar el papel de las grandes potencias en la zona –Rusia, Estados Unidos, China, Turquía, India, Japón e Irán–, responderemos al interrogante de si se trata de auténticos procesos de cooperación del nuevo regionalismo o bien si Asia Central se ha convertido en un auténtico campo de batalla entre Rusia y Estados Unidos.*

*En el apartado de las conclusiones responderemos las siguientes preguntas: ¿En qué sentido son realmente procesos de cooperación los que se han desarrollado en Asia-Pacífico? ¿En qué difieren de los otros procesos de regionalismo del planeta? ¿Qué papel tienen las grandes potencias a la hora de fomentar o bloquear dichas iniciativas de cooperación? ¿Qué papel juega, en definitiva, la cooperación en la inserción de la zona en el contexto internacional?*

## Introducción

La zona de Asia Central ha pasado en menos de una década de una situación de total olvido por parte de la comunidad internacional, a convertirse en uno de los mayores focos de interés del panorama internacional. Este giro de noventa grados se explica en gran medida por dos de las variables que claramente revelan las causas de este cambio de rumbo en la zona. Por una parte, la inestabilidad en la región del Golfo Pérsico desatada a partir de la primera guerra iraquí (1990) hizo cuestionar a las grandes potencias importadoras de petróleo del Oriente Medio hasta qué punto esta dependencia energética representaba un peligro tanto para sus economías como para su seguridad. Por ello, el redescubrimiento de grandes reservas de petróleo y de gas en la zona centroasiática captó el interés de la mayoría de los países importadores –Estados Unidos, Japón y la Unión Europea– ávidos en diversificar su abastecimiento. Por otra parte, la otra variable explicativa la encontramos en los acontecimientos del 11-S, y la estrategia de seguridad resultante basada en el concepto de “ataques preventivos”<sup>9</sup>, cuyos efectos han sido muy notorios en el sistema internacional. Una de las consecuencias de esta doctrina preventiva del nuevo unilateralismo americano ha sido, precisamente, la guerra en Afganistán y en Irak. La geopolítica ha querido, por lo tanto, que de nuevo esta zona esté en el centro de los intereses de las grandes potencias, y se convierta de nuevo en el “Gran Juego” que fue durante el siglo XIX.

En este contexto de revalorización geopolítica del espacio centroasiático, los países de la zona han iniciado asimismo procesos de coopera-

9. Nótese que en inglés se distingue entre los *preventive attacks*, es decir ataques en legítima defensa, y los *preemptive attacks*, es decir, ataques con carácter anticipatorio ante una amenaza que aún no se ha materializado.

ción regional que recuerdan a aquellos vividos por los países asiáticos durante la década de los ochenta y noventa, especialmente a partir del fin de la Guerra Fría, y que desembocaron en una fiebre regionalista. En base a esta última constatación nos surgen una serie de interrogantes que en las próximas páginas trataremos de responder. ¿En qué sentido son realmente procesos de cooperación como los que se han desarrollado en Asia-Pacífico? ¿En qué difieren de los otros procesos de regionalismo del planeta? ¿Qué papel tienen las grandes potencias a la hora de fomentar o bloquear dichas iniciativas de cooperación? ¿Qué papel juega, en definitiva, la cooperación en la inserción de la zona en el contexto internacional?

En el presente artículo abordaremos en primer lugar la dimensión teórica del fenómeno de la cooperación y del regionalismo como conductas racionales de los actores del sistema. Una vez presentados dichos elementos teóricos, lo inseriremos en el marco propiamente centroasiático y describiremos las iniciativas de cooperación regional que se están desarrollando desde la creación de las jóvenes repúblicas. Con ello, y tras presentar los diferentes proyectos y analizar el papel de las grandes potencias, podremos responder al interrogante de si se trata de auténticos procesos de cooperación de tipo regional o si bien, por el contrario, la zona Asia Central se ha convertido en un auténtico campo de batalla, en un tablero de ajedrez donde los jugadores de la partida son Rusia y Estados Unidos.

### **Aproximación teórica al fenómeno de la cooperación regional: algunas consideraciones centroasiáticas**

Hacer ciencia en las disciplinas sociales es ante todo intentar explicar y comprender fenómenos complejos; por ello, las teorías constituyen el núcleo o la columna vertebral de cualquier conocimiento académico. En el ámbito de la Teoría de las Relaciones Internacionales (RI) ello exige, primeramente, disponer de una pauta de análisis

que permita aprehender el objeto de estudio, es decir, dotarse de teorías para establecer relaciones causales sobre la realidad internacional. Pero al mismo tiempo, cualquier aproximación a la realidad internacional implica ubicarse en el enmarañado debate paradigmático que domina la disciplina desde su creación. Ello resulta ciertamente ineludible, puesto que coexisten en este campo autores que utilizan distintas visiones a través de las cuales se aproximan a esta realidad internacional.

En este apartado vamos a centrarnos, en primer lugar, en los distintos enfoques paradigmáticos acerca del fenómeno de la cooperación, es decir, veremos cómo el debate ontológico sobre la naturaleza cooperativa o no de los actores del sistema internacional continúa teniendo aún un influjo decisivo en la agenda y en la teorización de las RI. Una vez expuestas las diferentes concepciones que existen sobre la cooperación por parte de los principales paradigmas —a saber, realismo, liberalismo y constructivismo— indagaremos sobre uno de los extremos del *continuum* conflicto/cooperación: el regionalismo. En esta segunda parte, trataremos de explicar un fenómeno cada vez más presente en la arena internacional, y que capta la atención de buena parte de los teóricos. Esta aproximación al fenómeno del regionalismo no sería completa sin considerar la distinción que en las últimas décadas ha realizado la literatura en relación al *viejo* y al *nuevo* regionalismo, por lo que concluiremos el apartado apuntando sus diferencias básicas y su relación con el fenómeno de la globalización.

## La Cooperación en la Teoría de las Relaciones Internacionales

Gran parte del acervo teórico en la disciplina de las RI sigue aún girando alrededor de la cuestión de si los estados tienden a cooperar o no entre ellos y en todo caso, bajo qué condiciones es posible observar esta cooperación. Como parte de una discusión académica que intenta dar respuesta a estos interrogantes, situamos en el período de entreguerras el

llamado *Primer debate* de las RI<sup>10</sup> que sirve para exponer dos visiones del mundo, dos paradigmas que parten de una concepción ontológica del ser humano bien diferenciada: la visión *idealista* y la *realista*. Por una parte, aquellos que conciben al ser humano como bueno por naturaleza, perfectible y capaz de cooperar con el resto de los humanos, y, por otra parte, el enfoque que considera a los hombres como individuos que están marcados por el conflicto, el egoísmo y, por lo tanto, disponen de pocos incentivos para la cooperación. A partir de este debate, los diferentes autores han ido moldeando e interpretando los argumentos sobre la cooperación en función de qué paradigma teórico los enmarcaba, paradigmas que a continuación pasamos a describir<sup>11</sup>.

### Realismo

Por una parte, los postulados *realistas*<sup>12</sup> se asientan sobre la premisa básica que los estados son los actores principales del sistema internacional, mientras que los actores no estatales –las corporaciones transnacionales, los grupos de interés o las organizaciones no gubernamentales–

10. Una de las primeras referencias a este debate se suele situar en las críticas de E. H. Carr a los internacionalistas liberales en su obra *Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Harper Perennial, April 25, 1964.
11. Estos tres paradigmas son conocidos bajo diferentes nombres: neorealismo, realismo tradicional, teoría sistémica, neoliberalismo, globalismo, institucionalismo, reflectivismo, teoría crítica, postmodernismo, etc. En este estudio los hemos identificado, a efectos prácticos, como *realismo*, *liberalismo* y *constructivismo*.
12. Para más detalle sobre la cuestión, véase LÓPEZ i VIDAL, LL. (2004) "Las relaciones entre España, América Latina y Asia Pacífico: las posibilidades de triangulación en la política exterior española", *Proyecto de Investigación Ruy de Clavijo Casa Asia*.

son contemplados como elementos secundarios y con poca relevancia en el sistema. Partiendo del argumento realista básico que el mundo debe ser contemplado no como *tiene que ser* sino como *es*, esta masa ecléctica de autores sitúan el estado de anarquía como la metáfora primaria de su concepción ontológica del sistema internacional. En esta situación de anarquía, es decir, en ausencia de *autoritas* central, se plantea un mundo en donde predomina el conflicto, la lucha, y ello conlleva que los estados se preparen constantemente para la autodefensa. Esta visión, a pesar de no traducirse en un estado de guerra perpetua, sí se puede definir como una escenario de crisis permanente o, dicho en términos *hobbesianos*, de un “mundo en conflicto perpetuo”. Sin autoridad central, la estabilidad que ha de permitir un cierto equilibrio surge precisamente como consecuencia de la competición entre los actores. Según esta perspectiva, la guerra sólo se puede evitar si la amenaza de guerra persiste. En lenguaje realista, “la paz es la ausencia de la guerra”.

En esta visión realista, las instituciones internacionales quedan relegadas a un segundo plano, puesto que los estados no terminan por ceder su soberanía, y estas instituciones quedan, a la postre, vacuas de poder. Las instituciones se manifiestan como uno de los escenarios donde el Estado desea aplicar tanto su lógica egoísta como el ejercicio de su poder y, por ello, cualquier tipo de cooperación a corto plazo se interpreta como una búsqueda, a largo plazo, de un mayor poder para este Estado. Es un juego simple de suma cero, donde nadie coopera, donde los intereses egoístas de los actores son los que definen la política exterior de los países.

Como hemos indicado, la inserción de Asia Central en el panorama internacional se debe, en parte, a su situación de campo de batalla para las grandes potencias. Por ello, las aproximaciones realistas proporcionan, para la mayor parte de los estudiosos, el análisis más adecuado para entender esta realidad centroasiática. La cooperación en esta zona no deja de ser un proceso que gira alrededor de las relaciones de poder y el concepto de hegemonía, bien ilustrado por el comportamiento de las dos

grandes potencias en la región; Rusia y Estados Unidos. Si aplicamos las principales tesis neorrealistas<sup>13</sup> en la zona, ahondaremos en la idea que los actores estatales persiguen como objetivo su propia supervivencia y su afán por dominar el sistema, sin considerar las ganancias absolutas derivadas de la cooperación. Gracias tanto a sus recursos de poder —militares, económicos—, como a sus alianzas, observaremos que en Asia Central potencias como Rusia y Estados Unidos tratan de mantener su equilibrio de poder, aunque ello pueda afectar las bases de la cooperación regional.

### Liberalismo

En la década de los setenta encontramos el llamado *Debate interparadigmático* de las RI<sup>14</sup>, en donde aparece una visión menos estatocéntrica y más cooperativa del sistema internacional. Asumiendo unos postulados ontológicos mucho más positivos, los denominados autores liberales<sup>15</sup> reconocen que los individuos son egoístas y competi-

13. El neorrealismo representa sin duda un intento de sistematizar y sintetizar el realismo tradicional con algunos de los postulados del liberalismo clásico.
14. Tras el segundo debate epistemológico entre tradicionalistas y científicos, aparece el llamado Tercer debate o Debate interparadigmático que gira alrededor del cuestionamiento estatocéntrico del sistema internacional y su noción de interdependencia. El debate, básicamente ontológico, se centrará en las diferentes visiones que sobre los actores del sistema internacional poseen los tres paradigmas: el realismo, el liberalismo y el estructuralismo.
15. Resulta hartamente difícil realizar una síntesis sobre las diferentes visiones liberales sobre las RI, puesto que coexisten los autores del llamado liberalismo clásico junto a otros como los institucionalistas, los neoinstitucionalistas, los transnacionales o los globalistas. Con todo, en este apartado vamos a tratarlos todos bajo la etiqueta genérica de autores liberales.

vos, pero que a la vez son capaces de compartir intereses que los pueden llevar a una lógica de acción cooperativa. Para los liberales, la esperanza en el ser humano ayuda a explicar cómo los individuos utilizan su razón para poder alcanzar una situación de mejora mutua, en la que todos mejoran y nadie pierde. Se trata sin duda de un juego de suma positiva.

A diferencia de los realistas, estos autores consideran que en el sistema internacional no observamos un estado de guerra de todos contra todos. Como afirman los dos grandes teóricos de una de las variantes del liberalismo -el neoinstitucionalismo-, Robert Axelrod i Robert Keohane<sup>16</sup>, “afirmar que la política mundial es anárquica no implica que ella carezca completamente de algún tipo de organización” (traducción del original). Dado que las relaciones entre estados están caracterizadas por la presencia de normas, reglas y acuerdos, la ausencia de Gobierno central en el sistema internacional –anarquía– no sólo no impide la cooperación, sino que la estabilidad y el orden emergen cuando los actores egoístas que coexisten en un entorno de anarquía llegan a decisiones autónomas e independientes que los llevan a resultados cooperativos mutuos deseables.

Los liberales presentarán precisamente a las instituciones internacionales como la clave para que las interacciones ente actores evolucionen de forma cooperativa a largo plazo. Las instituciones toman parte de la autoridad de los estados para mediar en los conflictos y, por ello, actúan como límite a la anarquía y aceleradores de la cooperación.

Como veremos en la segunda parte de nuestro análisis, la premisa liberal según la cual los estados racionales consiguen establecer relaciones de cooperación aún en estado anárquico –en ausencia de Gobierno central– es perceptible en el caso centroasiático. Existen un gran número de ini-

16. Véase en AXELROD, R. y KEOHANE, O. (1986): *Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions*, World Politics, 38(1): 226-254.

ciativas regionales que buscan la cooperación, especialmente en temas económicos y comerciales. Será conveniente desvelar si se trata de auténticos procesos de cooperación de ganancias absolutas, en donde todos ganan y nadie pierde. Además, las aproximaciones liberales subrayan el hecho que la interdependencia económica entre los estados termina por fomentar una suerte de regionalismo que tiene un efecto *spillover* sobre otros ámbitos como el político o el de seguridad. Seguiremos de cerca estas iniciativas en el siguiente apartado.

### Constructivismo

Finalmente, lo que algunos han llamado el *Cuarto debate* en la teoría de las RI, representa una doble “fractura” epistemológica y ontológica. Por una parte, los autores “racionalistas” entienden que es posible un conocimiento científico –*positivista*– de los actores y sus comportamientos. Por la otra, los llamados autores “reflectivistas” recelan de los modelos científicos para aprehender la realidad internacional y dudan sobre si este conocimiento puede basarse o no en tan sólo hechos reales, objetivos y materiales, como apunta los racionalistas<sup>17</sup>.

Como programa de investigación alternativo en las RI, los autores etiquetados como constructivistas<sup>18</sup>, apuntan la premisa básica según la cual las estructuras sociales están socialmente *construidas*. Es en este

17. Véase en SALOMÓN, E. (2001) “ La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 56, (dic. 2001/enero 2002). P. 7-52.

18. Si bien la etiqueta de constructivismo fue acuñada por Nicholas Onuf, el autor más representativo de esta corriente es Alexander Wendt. Estos autores pretenden aportar algo de rigor científico a las aproximaciones reflectivistas.

punto que los constructivistas desean establecer una teoría que pueda explicar el comportamiento de los actores, no tanto en función de la estructura, sino en base al proceso. El estudio del cambio de las identidades e intereses en los actores nos debe conducir a identificar las claves que explican los comportamientos cooperativos<sup>19</sup>. Así pues, los nuevos elementos a tener en cuenta para los constructivistas a la hora de analizar la realidad internacional no son otros que el estudio de los intereses de los actores, las amenazas, las identidades o las normas.

Hasta ahora hemos visto como la teoría realista afirmaba que la anarquía llevaba necesariamente al conflicto y por extensión a la guerra. Además en la noción de estructura y de anarquía de los autores neo-realistas no se tenía presente los elementos intersubjetivos. Por eso, los constructivistas enfatizan el papel de las instituciones como estructuras estables de identidad, concediendo un papel importante a las ideas. Los intereses de los estados se rigen por reglas y normas formales pero que son eminentemente cognitivas, y no tanto materiales, como afirman los realistas.

Gracias a los procesos de institucionalización se adoptan nuevas identidades e intereses que permiten crear el contexto necesario para que los actores cooperen. Estas instituciones no surgen naturalmente de la anarquía, sino de procesos de interacción recíproca entre los diferentes actores. En este sentido se niega que las identidades y los intereses entre los actores preexistan; más bien se van creando, o en boca de un constructivista, se van *construyendo* a partir de esta interacción.

Sin duda alguna, la aportación más sobresaliente del constructivismo al estudio de los procesos de cooperación para Asia Central es la

19. Wendt explora además la cuestión del significado de la anarquía para explicar la formación de las identidades e intereses de los actores y el papel de las instituciones en las dinámicas de cooperación.

idea de identidad regional. Como veremos en el siguiente punto, un nivel avanzado de cooperación produce generalmente la construcción de un regionalismo. Por ello, la cooperación en Asia Central, y por ende el regionalismo, debe entenderse, también, como un proceso cultural e identitario. Nos será de gran utilidad observar hasta qué punto los años de unión bajo el paraguas soviético han facilitado la construcción de identidades regionales que permitan una más profunda cooperación; o si, por el contrario, precisamente la ausencia de una identidad regional está dificultando el logro de las relaciones cooperativas.

### El regionalismo en las RI

En este segundo punto vamos a aproximarnos a una de las manifestaciones de más intensidad en la cooperación entre los actores del sistema; los procesos de cooperación regional. Analizaremos en primer lugar el concepto de *regionalismo*, para posteriormente observar qué tipología de fenómenos asistimos en la actualidad, y cuál es la distinción creada entre este viejo y nuevo regionalismo.

En el marco del nuevo sistema internacional, nos encontramos ante dos procesos de gran trascendencia que para algunos se antojan como contradictorios; la *globalización* y la *regionalización*<sup>20</sup>. Por una parte, la globalización ha facilitado la emergencia de una gobernanza mundial en donde los

20. Resulta interesante diferenciar aquí el concepto de *regionalismo* y el de *regionalización*. Mientras que el *regionalismo* es un proceso de naturaleza política y/o económica para desarrollar instituciones de cooperación entre estados y actores en una región determinada, la *regionalización* responde a la intensificación de modelos de integración e interdependencia –especialmente económica– entre estados que comparten unas mismas fronteras o están geográficamente cercanos

estados ya no son concebidos como los únicos actores del sistema, sino que se les considera una instancia más en un sistema de niveles múltiple. Por otra parte, en una economía cada vez más interdependiente, y en un contexto de demanda creciente de bienes globales como la seguridad o la estabilidad, los estados cada vez tienen más incentivos para afrontar los retos del nuevo sistema a través de instituciones regionales de cooperación. Contrariamente a lo que algunos autores han expresado, se trata sin duda de dos procesos necesariamente complementarios y no excluyentes, y en estas líneas así lo consideraremos.

La dinámica regionalizadora de las últimas décadas ha estado acompañada de una intensificación de las relaciones de tipo cooperativo y, por ello, el *regionalismo* se ha convertido en uno de los *issues* que más atención han captado por parte de los analistas de las relaciones internacionales. En este sentido, cuando hablamos de *regionalismo* nos referimos a una tendencia, a un compromiso político basado en *núcleos regionales* en donde sus actores, gracias a la cooperación política y/o económica, llegan a acuerdos sobre temas de común interés (Hettne, 2005). Cuando este entendimiento entre los actores de la región se expande, la necesidad de articular dicho proceso cooperativo produce generalmente una institucionalización de la actividad, que en el caso más extremo del *continuum* conflicto/cooperación desemboca en procesos de *integración regional*<sup>21</sup>. Como apuntan las tesis liberales, la cooperación regional termina por ser un juego de suma positiva, en el cual todos los actores pueden maximizar sus beneficios. Pero esta descripción del fenómeno sería incompleta

21. Como afirma Haas, la integración política es un proceso donde los diferentes actores políticos cambian sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, donde las instituciones o bien poseen o bien demandan jurisdicción sobre algunos temas de interés para los estados.

si descuidásemos la consideración constructivista sobre el regionalismo. Según estos últimos autores, las regiones son un espacio socialmente construido y por ello el proceso de cooperación regional se antoja como algo basado en las ideas, en las percepciones, y no como un fenómeno puramente geográfico.

Atendiendo a estos argumentos sobre el regionalismo, no podemos concluir este punto sin definir el concepto mismo de región como un conjunto de actores estatales unidos por una relación geográfica y un alto grado de mutua interdependencia. Acorde con los aportes constructivistas, además, una región toma cuerpo por una cierta afinidad social, religiosa, cultural, histórica, étnica o bien lingüística. Ello nos indica una visión extensa del concepto de región que permite hablar de ella en un sentido amplio, es decir no solamente como un fenómeno “natural”, o meramente geográfico sino también social e identitario.

Una vez apuntadas algunas consideraciones sobre el fenómeno del regionalismo en la teoría de las relaciones internacionales, baste concluir nuestra aproximación teórica señalando la evolución que dicho regionalismo ha experimentado en las últimas décadas y la aparición de “nuevos” procesos de cooperación regional, que ha resultado ser la respuesta a la naturaleza multidimensional y multinivel de la globalización.

Lo que algunos autores han llamado “el viejo regionalismo” hace referencia a una cooperación regional basada en las relaciones norte-norte, de naturaleza mucho más política y con un elevado nivel de institucionalización. Se trata sin duda del regionalismo desarrollado en la década de los cincuenta y sesenta y que tomaba como modelo el estudio de la integración europea. Pero este viejo regionalismo ha dado paso a un *nuevo regionalismo*, que ha adoptado una forma mucho más flexible, mucho más informal y de un marcado perfil económico entre países, ya no solamente industrializados sino situados en la periferia occidental. Este nuevo regionalismo ha encontrado su espacio de desarrollo especialmente en la región asiática con el llamado *regionalismo*

*abierto*<sup>22</sup>. Así, el nuevo regionalismo es, en gran parte, producto del fin de la Guerra Fría y desde el punto de vista conceptual no se refiere tan sólo a una estrategia de liberalización económica (los llamados PTA o Acuerdos Comerciales Preferenciales), sino también al establecimiento de regímenes internacionales, es decir, un conjunto de instituciones, coaliciones y estrategias entre actores. Además, algunos autores constructivistas consideran que el discurso del *asian way* o regionalismo propio asiático enfatiza la idea que el contexto social donde se crean las instituciones conformadoras del regionalismo son una variable explicativa de este nuevo fenómeno (Ikenberry, 2003).

Nos encontramos, pues, ante un panorama de coexistencia de las viejas organizaciones regionales, con una nueva ola de regionalismo que se caracteriza por su multidimensionalidad<sup>23</sup> –organizaciones económicas, monetarias, de seguridad,...- por una pluralidad de actores –huyendo de descripciones demasiado estatocéntricas-, y por la multiplicidad de niveles –desde macroregiones, subregiones, a transregiones. Con ello concluimos que este nuevo regionalismo está estrechamente unido al concepto

22. Según el concepto de *open regionalism*, los países que comparten un mismo espacio, una región, para ser competitivos en la etapa de la globalización, deben promover el comercio regional a través de la reducción de barreras arancelarias en su comercio intraregional. Ello reduce los costos de transacción, incrementa el nivel de inversión. Además, este tipo de regionalismo, a diferencia del viejo regionalismo, promueve la liberalización de bienes y servicios, el movimiento libre de trabajo y capital y la armonización de políticas nacionales. Véase, CREAMER, G. (2003) *Regionalismo abierto en la comunidad andina: ¿creación o desviación de comercio?*, Nueva York: Columbia University y Tulane University, 2003.

23. Véase. SAINZ, N. "Organismos internacionales en la era global", en *Anuario 2003. Los temas y sus protagonistas*, Barcelona: EDP Editores-Planeta DeAgostini, 2004, tomo II, P. 378-395.

de globalización. ¿Es el regionalismo parte de este proceso o bien una reacción en contra?

Como apunta Hettne (Hettne, 2005: 543-571), de buen seguro podríamos responder afirmativamente a ambas hipótesis sin que ello fuera contradictorio.

**Cuadro 1: La cooperación en la Teoría de las RI**

Paradigma	Eje ontológico	Eje epistemológico	Naturaleza del sistema	Posibilidad de cooperar?	Papel de las instituciones	Aportación al estudio de la AC
Realismo	Ser humano egoísta	Conocimiento científico y material de la realidad	Conflicto	No	Débil	Fuerte
Liberalismo	Ser humano perfectible	Conocimiento científico y material de la realidad	Cooperación	Sí	Fuerte	Débil
Construccionismo	Ser humano como conjunto de identidades	Inmaterialismo, ideas y percepciones como base del conocimiento	Cambiante	Sí	Moderado	Débil

Fuente: Elaboración propia

### **Las iniciativas de cooperación regional en el espacio centroasiático. ¿hacia un virtualismo regional?**

Como se ha apuntado, uno de los mayores focos de atención en el estudio de las RI es el concepto de cooperación entre los actores del sistema.

Hemos examinado las diferentes aproximaciones que sobre el tema realizan los paradigmas principales de la disciplina. Con todo, entender las condiciones sobre las cuales la cooperación internacional tiene lugar, significa pensar también cómo operan las *instituciones internacionales*. Precisamente, en este segundo apartado vamos a describir cuales son las diferentes iniciativas de cooperación regional presentes en la zona de Asia Central, desde la independencia de las repúblicas hasta la actualidad; desde las iniciativas económicas hasta las instituciones de seguridad presentes en la zona. Tras la descripción de éstas terminaremos el apartado con una caracterización general de los procesos de cooperación regional en la zona de Asia Central.

Hablar del origen de la cooperación regional en Asia Central significa, en primer lugar, hablar de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Tras el colapso de la URSS en 1991, y ante el temor de quedar desprotegida en sus fronteras por el destino incierto de las nuevas repúblicas, Moscú pone inmediatamente en marcha un mecanismo de diálogo y cooperación que en un primer lugar debía servir para lograr un “divorcio pacífico<sup>24</sup>” entre todas sus repúblicas. A principios del año 1992, todas las repúblicas soviéticas, menos las bálticas<sup>25</sup>, firman un acuerdo de creación de la CEI con la intención de mantener unido el espacio económico soviético y armonizar así sus políticas monetarias y comerciales. Pero más allá del éxito en su intención de conseguir un divorcio civilizado, y de sus intentos de crear un *espacio económico común*,

24. En referencia a la cita del entonces presidente ucraniano Leonid Krawtschuk.

25. Aunque en un principio Georgia no firmó su adhesión a la organización, finalmente en 1994, se convierte en miembro de pleno derecho. Con todo, en el año 2006 Georgia ha abandonado su puesto en el Consejo de Ministros de Defensa, una decisión que responde a la actual escalada de tensión entre el país y Rusia. Por lo que se refiere a Turkmenistán, cada vez más aislado de sus países vecinos, se ha retirado en 2005 de la Organización y ha pedido convertirse en miembro asociado.

la escalada de conflictos interétnicos y los intentos de sus miembros por organizarse en función de sus propios intereses han hecho fracasar la mayoría de las iniciativas de la comunidad, que a pesar de todo sigue sobreviviendo en la nueva arquitectura regional centroasiática<sup>26</sup>.

Tras la creación de la CEI, surgió un intento de desarrollar una iniciativa de cooperación militar para hacer frente a los retos que la desmembración de la URSS planteaba en la seguridad de dichos países. Reunidos en Tashkent en mayo de 1992, Armenia, Kazajstán, Kirguizistán, Rusia, Tadjikistán y Uzbekistán llegan a un acuerdo y firman el Tratado de Seguridad Colectiva (TSC) gracias al cual sus miembros renuncian al uso de la fuerza entre ellos, y establecen un mecanismo de socorro en caso que algún Estado sea atacado por un tercero. Con un cierto sabor a Tratado de Varsovia, y siendo en la práctica un Tratado de Seguridad entre Rusia y sus exrepúblicas<sup>27</sup>, sus miembros han recuperado cierto interés en la organización tras los intentos de Rusia de situar el tema de la lucha contra el terrorismo en su agenda, y especialmente, después del Encuentro de Consejo de Seguridad Colectiva en Bishkek y Moscú (mayo 2001).

Como parte de esta nueva voluntad, sus estados miembros crean en el 2002 la Organización del Tratado de Seguridad Colectivas (OTSC). La nueva organización ha tomado el relevo a la hora de impulsar la Fuerza Colectiva de Despliegue Rápido (*Collective Rapid Deployment Force*) creada por la CEI a través de batallones formados por Rusia, Kazajstán, Kirguizistán y Tayikistán. Los rusos han convertido la Organización en un

26. Sobre las organizaciones en el espacio exsoviético, véase. SAINZ, N. (coord.) "Asia Central, área emergente en las relaciones internacionales", *Afers Internacionals*, núm. 70/71, 2005 (monográfico), sección anexos; e ídem (2006) "Asia Central en 2005 ¿el cambio en la transición?", *Anuario Asia-Pacífico 2005*, Barcelona, Fundación Cidob, Casa Asia y Real Instituto Elcano, 2006a, P. 43-54.

27. Posteriormente firmaran el Tratado Georgia y Bielorrusia.

auténtico bastión para defender sus intereses de seguridad en la zona. Además, a efectos prácticos, la transformación de Tratado a Organización supone que sus miembros podrán comprar armamento y tecnología a precios “rusos”. Por otra parte, la principal debilidad de la Organización viene por el poco compromiso en esta estructura de seguridad debido a la postura de dos países: Uzbekistán y Turkmenistán. Ambos países, el primero por sus ansias de convertirse en potencia regional y, el segundo, por su teórica neutralidad, han declinado la invitación rusa a formar parte de esta organización.

En materia económica, en 1994 tres de las nuevas repúblicas –Uzbekistán, Kazajstán y Kirguizistán– establecen la Unión Centro Asiática (UCA) con la intención de crear un área económica común que facilite la circulación de capitales y bienes así como la armonización de sus políticas monetarias y aduaneras. La no inclusión de Tayikistan –inmersa en plena guerra civil– y el deseo turkmeno de no unirse al proyecto –atendiendo a las comentadas razones de neutralidad– hizo imposible la creación de una verdadera unión económica de la zona de Asia Central.

La UCA, tras la inserción finalmente de Tadzhiquistán en 1998, es renombrada Unión Económica del Asia Central (UEAC), y posteriormente, en 2002, Organización de Cooperación de Asia Central (OCAC). Esta última institución, aunque mucho más institucionalizada que sus predecesoras y con el atractivo de haber aceptado en el 2004 a Rusia, sigue sin alcanzar acuerdos regionales significativos en políticas económicas, comerciales o de seguridad. Entre las razones de esta falta de acuerdo en materia económica encontramos el fuerte proteccionismo que aún persiste entre las relaciones económicas de los países de Asia Central, que como en el caso de Uzbekistán priman sus intereses nacionales –de la industria del algodón principalmente– ante los regionales. Pero además de no conseguir armonizar las políticas aduaneras, impositivas y de tipo comercial, no existe una vinculación que ligue jurídicamente a sus miembros en relación a sus resoluciones, por lo que éstas son meramente declaratorias.

Este “regionalismo virtual”, como lo denomina Bohr (Bohr, 2005: 486-502), es especialmente significativo en algunos temas espinosos como los recursos energéticos o el agua. Desde su creación, estas repúblicas han usado ambos temas para resaltar aún más sus desavenencias. Es el caso de Uzbekistán, que acostumbra a cortar la distribución de energéticos a su vecina Kirguizistán. Este país, como contramedida, suele responder con el corte del suministro de agua, tan necesaria para irrigar las plantaciones de algodón de Uzbekistán.

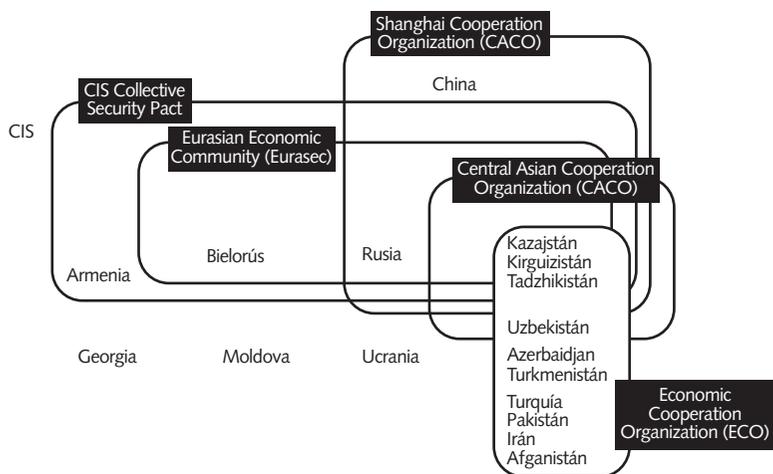
A pesar de todo, la amenaza más evidente viene probablemente por la duplicidad de organizaciones en el seno del espacio regional centroasiático, puesto que las repúblicas, y también las potencias externas, priman uno u otro proyecto en función de los intereses individuales, por lo que tal actitud actúa de freno para el desarrollo de auténticas iniciativas cooperativas. Al mismo tiempo que algunos de los miembros de la OCAC apostaban por el espacio económico común, estos eran los impulsores de nuevas iniciativas como la Unión Aduanera de la CEI entre Kazajstán, Rusia y Bielorrusia, que con la inclusión de Tadzhiistán, y Kirguizistán se convertiría en la Comunidad Económica Euroasiática<sup>28</sup> (CEEAA) (EurAsEC en sus siglas inglesas).

Precisamente la creación de la CEEA tras el encuentro de jefes de Estado en Astana (octubre de 2000) supone un nuevo impulso en el lanzamiento de iniciativas de unión aduanera, armonización de las políticas económicas y comerciales en el espacio postsoviético. Además, la CEEA ha tomado conciencia de la necesidad de crear mecanismos para tratar temas que afectan a toda la región, como la distribución de agua o el desarrollo de infraestructuras hidroeléctricas de ámbito regional. Para tal fin, Rusia ha sugerido la creación de un consorcio que estaría financiado por el Banco Euroasiático de Rusia y Kazajstán (Bhadrakumar, 2005).

28. Armenia, Moldavia y Ucrania tienen actualmente estatus de observadoras.

Pero si hasta el momento estas iniciativas contaban en todo momento con la presencia y liderazgo del “gran hermano ruso”, la creación primero en 1996 de GUAM (siglas de sus miembros: Georgia, Ucrania, Azerbaijón y Moldavia), y tras la incorporación de Uzbekistán, de GUUAM, supuso un contrapeso a las ambiciones rusas en su “extranjero próximo”<sup>29</sup>. Este grupo informal regional se crea entre aquellas repúblicas descontentas con la cooperación en el seno de la estructura de la CEI y deseosas de liberarse del “grillete” que para algunas repúblicas ha supuesto Rusia (Macfarlane, 2004) .

**Cuadro 2. Organizaciones de cooperación en el espacio postsoviético**



29. Rusia a menudo se refiere a las 15 repúblicas que anteriormente formaban parte de la URSS como el “extranjero próximo”. El concepto hace referencia a una doctrina de su política exterior que busca la seguridad en las fronteras de Rusia. Véase. SAINZ, N. “La política exterior de la Federación Rusa: balance de quince años de post-guerra fría”, *Pueblos*, P. 11-14. ( Septiembre 2006b)

Después del 11-S, Estados Unidos intentó robustecer la organización con la promesa de aportar sumas importantes de dinero para tal efecto. Con todo, su actividad ha sido más bien escasa, especialmente después de la retirada en el 2002 del único socio centroasiático, Uzbekistán.

Por otra parte, y bajo la atenta mirada de Beijing, se constituyó en 1997 el Foro de Cooperación Económica de Asia Central (FCEAC), con el objetivo de mejorar los niveles de vida de la zona y reducir la pobreza a través de una más eficiente cooperación económica. Hasta la fecha, el foro, ha servido para financiar proyectos de infraestructuras en el sector energético y de transporte. Sus miembros son por una parte estados –Afganistán, Azerbaijón, China, Kazajstán, Kirguizistán, Mongolia, Tadzquistán y Uzbekistán– y, por la otra, seis instituciones multilaterales –Banco de Desarrollo Asiático, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, Banco de Desarrollo Islámico, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial.

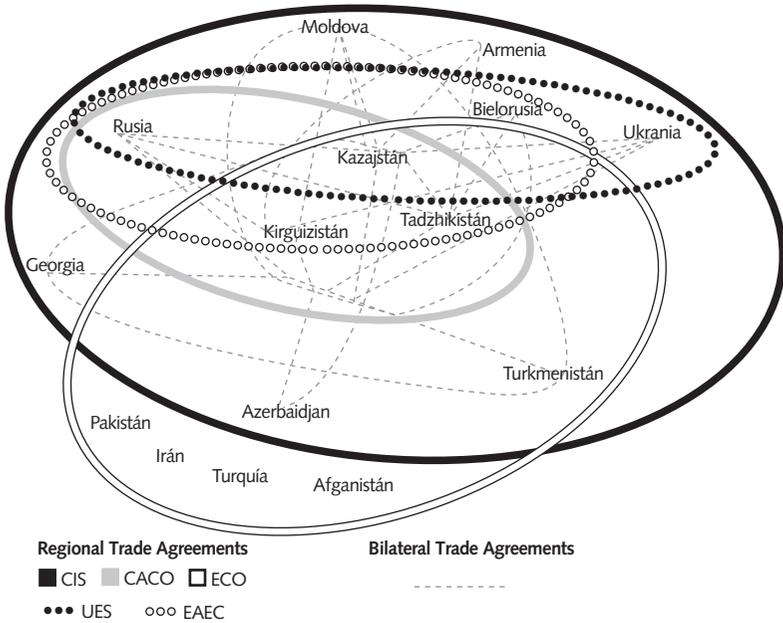
Entre los proyectos de transporte aprobados por el Foro, está la rehabilitación del sistema ferroviario en Uzbekistán, o la carretera que une Dushanbe con Kirguizistán<sup>30</sup>. En la reunión de octubre de 2006 celebrada en Urumqi, China demostró que el Foro sirve a los intereses de su estrategia de “Go West”, es decir, de desarrollar cooperación económica con sus vecinos centroasiáticos para establecer una zona de estabilidad que se encuentra continua a su “alborotada” Xinjiang.

Este auténtico “spaghetti bowl” aún resulta ser más complejo tras la inclusión de las cinco repúblicas centroasiáticas, poco después de su independencia, en la Organización de Cooperación Económica

30. En el 2005 el BDA ha aprobado 11 créditos por valor de 275.1 millones de dólares con el objetivo de desarrollar proyectos que estén relacionados con iniciativas CAREC.

(OCE), las cuales junto a Irán, Pakistán, Turquía, Azerbaijhan y Afganistán conforman un espacio para los países musulmanes no árabes. Las hondas diferencias entre sus principales líderes –Turquía, Irán y Pakistán– sobre cuestiones geopolíticas impiden que la OCE pueda incluir en su agenda actual –basada en temas económicos y culturales comunes– otros aspectos más delicados como los de la seguridad.

**Cuadro 3. El efecto Spaghetti-bowl de los acuerdos de cooperación en Asia Central**



No podríamos terminar esta descripción de las principales iniciativas de cooperación en la zona sin comentar el último de los proyectos de seguridad desarrollado en los últimos años y de mayores implicaciones geopolíticas. Tras una primera reunión, en el año 1996, de los

líderes de Rusia, China, Kazajstán, Kirguizistán y Tadzhiquistán, en la segunda ciudad china, este grupo de países pasa a denominarse “Shangai 5” y establece como prioridad crear los mecanismos necesarios para solventar los problemas fronterizos entre sus miembros. Para tal fin, se firmaron numerosos documentos como el “Acuerdo sobre el Refuerzo de Medidas de Confianza” (*Agreement on Strengthening Confidence Measures*) o el “Acuerdo de Reducción Mutua de Fuerzas Armadas en las áreas limítrofes”. Pero la institucionalización de los encuentros es un hecho tras la entrada en el grupo de su sexto miembro, Uzbekistán, que se adhiere al proyecto en el 2000, y el grupo pasa a denominarse Organización de Cooperación de Shangai (OCS). Como parte de este proceso de institucionalización, en el 2003 se abrió el Secretariado Permanente en Beijing, así como el Centro Antiterrorista en Bishkek.

Los objetivos de esta nueva organización que incluye las repúblicas centroasiáticas –menos Turkmenistán– y dos de las potencias presentes en la zona –Rusia y China– pasan por establecer un marco de seguridad regional común y para ello han firmado una Convención para combatir el terrorismo, el separatismo y el extremismo. El llamado “espíritu de Shanghai” engloba de esta forma un nuevo concepto de seguridad que apuesta por “la confianza y seguridad mutua, un sistema de partenariatado y no de alianzas, con apertura y transparencia, además de equidad y consenso, y en definitiva no situarse en contra de ninguna tría o grupo regional” ([traducción] Bhadrakumar, 2006). Pero además, a partir del 2001 se prioriza como objetivos de la Organización la cooperación en el área económica y comercial como factores clave para garantizar la estabilidad en la región.

Como se observa, en este foro de cooperación encontramos a dos de las grandes potencias que intentan ampliar su zona de influencia en la zona de Asia Central. Este *partenariado estratégico* entre Rusia y China responde a los cambios acaecidos en el sistema internacional. Tanto Moscú como Beijing no desean un sistema internacional dominado por una única potencia. Por ello, en las últimas cumbres se ha instado

de forma vehemente a que los Estados Unidos retiren su presencia militar en la zona, hasta el momento presente en Kirguizistán y Tadz-hikistán. Así pues, no es de extrañar que como reacción a esta nueva apuesta multilateral por parte de las dos grandes potencias del foro, en las últimas conferencias se hayan integrado India, Irán, Mongolia y Pakistán con estatuto de observadores, inclusión que ha provocado una gran preocupación en Washington. Precisamente, el estatuto de observador de Irán da alas a los deseos tanto de Rusia como de Uzbe-kistán de convertir la OCS en un “club energético” de países con petróleo y gas. Como afirman algunos autores, “la conexión entre energía, relaciones exteriores y seguridad está creciendo cada vez más” y en cierta medida, la OCS está cristalizando esta interconexión (Blank, 2006).

En este apartado hemos tratado de detallar los principales procesos de cooperación regional en la zona y, por ello, no quisiéramos termi-nar sin trazar antes y de forma escueta cuáles son las características del regionalismo centroasiático.

En primer lugar, y a diferencia de otras regiones como la de Asia-Pacífico, en Asia Central no existe una ola del llamado nuevo regiona-lismo que se haya traducido en una estrategia de liberalización económica y la firma de acuerdos comerciales regionales. Más bien al contrario, lo que ha sucedido en el caso de las repúblicas del Asia Cen-tral ha sido lo que en la literatura se conoce como el “efecto plato de spaghetti”, en alusión a la combinación de acuerdos comerciales bila-terales y multilaterales que se solapan mutuamente.

En segundo lugar, podemos destacar la existencia de una “cooperación duplicada” entre los estados de la zona, es decir, la existencia de diferentes organizaciones que, con unos mismos objetivos, compiten las unas con las otras. En este sentido, hemos visto que organizaciones como la CEI o la CEEA comparten los mismos objetivos, pero con estrategias diferentes.

**Cuadro 4. Las iniciativas de cooperación regional que afectan a las repúblicas centroasiáticas**

Nombre Organización	Miembros	País impulsor	Temas en la agenda	Éxitos	Fracasos	Actualidad de la iniciativa
Comunidad de Estados Independientes	Ex URSS Repúblicas bálticas y Turkmenistán (2005)	Rusia	Militares Terrorismo Económicos	Divorcio pacífico	Agenda económica	Sobrevive como organización
Tratado de Seguridad Colectiva	Armenia, Kazajstán, Kirguizistán, Rusia, Tadhikistán	Rusia	Militares Terrorismo	Fuerza colectiva Despliegue Rápido	Integración de Uzbekistán y Turkmenistán	Organización del Tratado de Seguridad Colectiva
Unión del Centro Asiática	Uzbekistán, Kazajstán, Kirguizistán, Tadhikistán (1998) Rusia (2004)	Kazajstán	Económicos Comerciales	Todas las repúblicas de la zona (menos Turkmenistán– y Rusia forman parte de la Organización)	Fracaso de todas las iniciativas de integración económica	Unión económica de Asia Central/ Organización de Cooperación de Asia Central
Comunidad Económica Euroasiática	Kazajstán, Rusia, Bielorusia, Tadhikistán, Kirguizistán	Rusia	Económicos Comerciales	Iniciativas lanzadas para solucionar el problema de la distribución del agua	Aún no han sabido armonizar las políticas comerciales y aduaneras	Rusia ha sugerido creación consorcio para solucionar el tema del agua
GUAM/ GUUAM	Georgia, Ucrania, Azerbaidjan, Moldavia, Uzbekistán (1999-2005)	Estados Unidos	Políticos Económicos	Estados Unidos consiguió su estrategia de aglutinar sus aliados en una Organización	Integración de Uzbekistán	De nuevo se convierte en GUAM (2005) Intentos de revivir la organización
Foro de Cooperación Económica del AC	Afganistán, Azerbaján, China, Kazajstán, Kirguizistán, Mongolia, Tadhikistán y Uzbekistán	China	Económicos Comerciales	Realización de proyectos de infraestructuras Estrategia de cooperación económica	Tímidos resultados en su objetivo de reducir la pobreza	Interés chino de inserir el proyecto dentro de su estrategia de Go West
Organización de Shangai	Rusia, China, Kazajstán, Kirguizistán, Tadhikistán y Uzbekistán	Rusia/ China	Políticos Seguridad Terrorismo	Contrapeso al unilateralismo norteamericano	No ha sabido llegar a un acuerdo sobre su ampliación	¿Hacia un club energético?

Por otra parte, los estados del Asia Central no disponen de las *precondiciones objetivas*, que les permitan establecer una unidad regional, en tanto que no comparten intereses comunes, ni un mercado único, ni inversiones entre sus estados miembros. Resulta sorprendente constatar que el comercio intraregional continúa siendo hoy por hoy muy reducido, a pesar de los intentos de cooperación económica regional. Las economías de las repúblicas continúan siendo más competitivas que complementarias, a excepción tan solo de algunos productos como el carbón o el gas natural (Bohr, 2005) Tanto es así que, para la mayoría de estados, Rusia continúa siendo el principal socio comercial de la zona<sup>31</sup>.

A pesar de no ser este el lugar, un análisis más pormenorizado de los factores endógenos del regionalismo nos permitiría constatar que uno de los mayores obstáculos a la cooperación regional es el tipo de regímenes internos existentes, y, concretamente, el énfasis que las élites políticas en estos países han puesto en el *nation-building*. Atendiendo a lo que varios autores han denominado como *nationalizing regimes*, estos países han preferido priorizar los intereses de cada Estado y la construcción de la nación, y han dejado en un segundo término la adopción de políticas que busquen el interés colectivo. De tal modo que, los líderes de la región han sido reacios a crear mecanismos para vincular jurídicamente los acuerdos alcanzados en materia de seguridad o económica.

Por último, y como en las siguientes páginas demostraremos, uno de los mayores obstáculos al desarrollo de una mayor cooperación regional ha sido el efecto de los factores exógenos, concretamente la rivalidad que sobre la zona han desplegado Estados Unidos, China y Rusia. Convertir la región de Asia Central en el campo de batalla del nuevo gran juego ha dificultado la creación de una mayor cooperación facilitadora de la emergencia de una identidad regional pancentroasiática. Veamos detalladamente esta última hipótesis.

31. Véanse datos en <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>

## El papel de los actores externos en la cooperación regional centroasiática

A pesar de que el espacio postsoviético ha sido rebautizado en numerosos artículos como el “Nuevo Gran Juego”, en alusión a la rivalidad geopolítica de antaño entre Inglaterra y Rusia, lo cierto es que el nuevo “tablero de ajedrez” resulta mucho más complejo que el decimonónico. En la actualidad, encontramos en la región a una Rusia que, heredera del imperio soviético, desea ejercer su hegemonía, especialmente desde que Estados Unidos se ha apropiado de una parte de su espacio geopolítico. Por su parte, los estadounidenses a través de una política de la “Gran Asia Central” –con la inclusión estratégica de India y Pakistán– tratan de fortalecer la alianza en temas energéticos, de transporte y de construcción de infraestructuras para alejar a la región de la actual órbita de influencia sinorusa. Por otra parte, China, que concibe a esta zona dentro de la estrategia económica y de seguridad llamada “Go West”, percibe la presencia de Estados Unidos en la región como una amenaza a sus intereses. Finalmente, también otras grandes potencias como Turquía, Irán, Japón o más recientemente India, se han sumado al “Gran juego” de Asia Central.

En este apartado veremos, más allá del debate interparadigmático sobre la cooperación, como los procesos de cooperación regional se ven afectados negativa o positivamente por los actores externos de la región. En este sentido, trataremos de ver los factores exógenos que afectan a la cooperación regional, especialmente el impacto que tanto Rusia, Estados Unidos y China ejercen en la zona. ¿Cuáles son los intereses de dichas potencias en la región? ¿Existen preferencias bilaterales, multilaterales o regionales? ¿Cuáles son, en definitiva, las actitudes de estos actores en relación a las instituciones regionales centroasiáticas? Baste aquí apuntar una primera respuesta intuitiva a dichos interrogantes: los actores externos buscan mecanismos de cooperación que puedan maximizar sus propios beneficios a la vez que miran de reducir los costes derivados de mantener su posición de preponderancia, aunque ello signifique erosionar los procesos de cooperación regional iniciados.

## La Federación Rusa

Rusia es el actor externo que más relevancia ha tenido en la evolución de estas jóvenes repúblicas, tanto por su historia común dentro del imperio soviético, como por la naturaleza de sus relaciones durante los quince años de independencia. A pesar de que en la era Yeltsin la política rusa en relación a Asia Central fue más bien reactiva o pasiva, tras la llegada al poder de Putin la zona se ha reubicado en el corazón mismo de los intereses rusos. Con todo, es igualmente cierto, como algunos especialistas han sugerido, que no existe una estrategia regional para Asia Central que integre los intereses económicos, energéticos y de seguridad rusos.

En ausencia de documentos estratégicos que expresen explícitamente los intereses de la política exterior rusa en la zona, al menos cinco objetivos pueden ser identificados. En primer lugar, Rusia desea establecer una zona de estabilidad en lo que ella considera su “extranjero cercano” (Sainz, 2003b, 2006b; Serra, 2005; Taibo, 1995), es decir, asegurar la seguridad en sus fronteras. En segundo lugar, trata de mantener una alianza con otras potencias externas como China, India o Irán. Tal como veremos seguidamente, Rusia ha aceptado aquellas iniciativas regionales en donde se integren tanto China como India, puesto que estos actores pueden ayudar a hacer de contrapeso al poder norteamericano. En tercer lugar, desde Moscú se desea mantener un espacio económico común con los países de Asia Central para favorecer los intereses económicos y comerciales tanto de la *old business*, es decir las compañías y los monopolios estatales rusos que explotan los recursos naturales, como de la *new business* representada por las nuevas compañías privatizadas y que son un *lobby* muy poderoso en el Kremlin (Allison, 2004). Éste continua siendo uno de los objetivos más arduos, puesto que, como hemos visto, existen diferentes proyectos de cooperación económica y precisamente esta multiplicidad de iniciativas está atomizando los esfuerzos encaminados a tal fin. Por último, Rusia intenta usar este espacio para sus intereses geopolíticos, entre los cuales figuran mantener su estatuto de potencia regional predominante y conseguir mejo-

rar su papel de actor de primer orden del sistema. Una Rusia que tiene bajo control su espacio postsoviético siempre acabará por mejorar, a la postre, su papel como actor en el sistema internacional.

En cuanto al apoyo ruso a las instituciones regionales, este ha cambiado considerablemente en los últimos años. Después del 11 de septiembre de 2001, parecía que Rusia empezaba una cierta colaboración con Estados Unidos para luchar contra el terrorismo, aceptando su presencia en la zona como algo inevitable si se quería realmente combatir el fenómeno. Pero la sensación continuada que Estados Unidos se está apropiando sistemáticamente del espacio geopolítico de Rusia ha convertido la matriz de ganancias en un juego de suma cero, en donde los intereses de seguridad rusos entran en contradicción con los americanos<sup>32</sup>. A partir de aquí, la estrategia rusa ha sido la de aumentar su influencia en la región a través de la utilización de aquellas estructuras regionales multilaterales dominadas por los rusos como son la OTSC o la OCS. Pero además también intenta –con menor éxito– usar los lazos militares bilaterales que le unen con algunos países, como el Acuerdo de Cooperación en Seguridad rusokirguiz o el Acuerdo de Seguridad entre Rusia y Turkmenistán.

En definitiva, ante la ausencia de una política exterior uniforme en relación a Asia Central, la estrategia rusa en la zona pasa por asegurar la estabilidad en las fronteras de lo que Moscú entiende como “extranjero cercano”, sacar el máximo beneficio de su política energética, y defender sus intereses económicos en el denominado “espacio económico común”. Para ello, como hemos visto, Moscú está aplicando una política de “integración asimétrica”, participando de aquellas organizaciones

32. Una manifestación de esta política asertiva en relación a la zona ha sido la llamada Doctrina Ivanov, en alusión al Ministro de Asuntos Exteriores, según la cual se proclama la posibilidad de aplicar cuando sea necesario ataques preventivos dentro del territorio de los miembros de la CEI.

regionales en las que puede ejercer un poder real y efectivo, y alejándose e incluso enfrentándose a aquellas iniciativas regionales –GUAM– que atacan su interés nacional.

## Estados Unidos

Un análisis pormenorizado de la acción exterior norteamericana hacia la región nos indica como pueden ser identificados, al menos, tres periodos diferentes que a continuación pasamos a detallar. En una primera fase que se inicia tras el derrumbe de la URSS y finaliza en 1994, se puede identificar un apoyo a la independencia de todas las jóvenes repúblicas centroasiáticas y una defensa, más teórica que real, de la transferencia de valores democráticos y capitalistas. No obstante, a mediados de los noventa, la percepción de Estados Unidos en relación a la zona cambió y estas repúblicas empezaron a ser motivo de interés por su enorme potencial energético. Por ello, en una segunda fase que empieza en 1995 la Administración estadounidense centró su atención en aspectos como las importantes reservas energéticas o sus rutas de exportación en tanto que factor clave de la seguridad económica de Washington. Sin duda el tema de la extracción y transporte de petróleo hizo inevitable la consideración que era necesario cooperar con varios de estos países. Por ello, desde entonces se vienen fomentando varios proyectos que involucran a Azerbaidzhán, Kazajstán, Turkmenistán y Georgia<sup>33</sup>. Pero como afirma MacFarlane (Macfarlane, 2004), el interés por una cooperación relativa a las vías de transporte del petróleo dista mucho de ser una verdadera construcción de instituciones cooperativas multilaterales o de otro tipo de régimen en la región.

33. Una de las rutas de exportación del petróleo preferidas por Washington es la que envuelve a Kazajstán, Turkmenistán, travesando el Mar Caspio hacia Bakau para luego cruzar Georgia y finalizar en Ceyhan, Turquía.

En una tercera fase que se inicia tras los sucesos de septiembre de 2001, Washington ha resituado la zona de Asia Central desde la periferia hacia el centro de los intereses de Estados Unidos. La guerra de Irak y la lucha contra la insurgencia afgana han convertido a países como Uzbekistán, Kirguizistán o Tadzhiistán en *frontlines states* de gran utilidad geopolítica para su lucha contra el terrorismo. Para tal fin, la administración Bush ha iniciado una colaboración militar con la mayor parte de países de Asia Central, especialmente con Kirguizistán, Uzbekistán y Tadzhiistán. Pero además del interés norteamericano, la cooperación militar ha reportado a sus aliados en la zona algunos beneficios como ayuda financiera o inversiones. Tan sólo en el año 2002 Estados Unidos invirtió en la zona más de 580 millones de dólares, justo el doble que el año anterior, en una tendencia que indica que va en aumento<sup>34</sup>.

Así pues, los intereses norteamericanos actuales en la zona giran alrededor de la lucha contra el terrorismo, el extremismo islámico, el desarrollo de las economías de la región, el acceso seguro a las reservas energéticas y la insistencia en la mejora de los derechos humanos en las repúblicas. Precisamente en este punto Washington se encuentra ante una contradicción: por una parte desea promover los derechos humanos y la transición hacia una democracia real, pero, por otra parte, este escenario puede poner en peligro los lazos estrechos que Washington mantiene con la mayoría de los presidentes de la zona. Cualquier alternativa democrática a sus actuales dirigentes se convierte en una *carta incierta* para los intereses americanos.

Por otra parte, las relaciones entre un actor externo *fuerte* y un actor regional *débil* terminan por mejorar la capacidad del actor externo para controlar la agenda del débil. Por ello, uno de los dilemas clásicos a los que se enfrenta Estados Unidos es si deben, o pueden, perseguir el logro de sus intereses desde el bilateralismo o desde el multilateralismo. O aún

34. Para mayor información: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/30/1860571.gif>

más: ¿deben promover las instituciones regionales o más bien deben arrastrar a estos estados a otras organizaciones transregionales en donde el papel del actor externo sea dominante?

La actitud estadounidense en relación a los procesos de cooperación en Asia Central no deja de responder a impulsos contradictorios. Por una parte, los Estados Unidos han mostrado poco interés por la cooperación regional en Asia Central. A pesar de algunas tibias declaraciones en relación a la necesidad de mejorar la cooperación económica de estos países, lo cierto es que el interés general de Washington ha estado centrado en las relaciones bilaterales con estos estados. MacFarlane es aún más claro cuando afirma que “motivating force of external hegemonic pressure for regional cooperation is absent” (MacFarlane, 2004)

Sin embargo, a pesar del poco entusiasmo norteamericano por las iniciativas regionales donde su presencia es prácticamente nula, los Estados Unidos se han mostrado favorables a la presencia de las repúblicas centroasiáticas en instituciones transregionales como la Alianza Atlántica (OTAN) o la Organización Mundial del Comercio (OMC), foros donde Washington puede ejercer más cómodamente su papel de *hegemon*. Por ello no es extraña la importante ayuda americana para hacer posible que Kirguizistán fuera miembro de la OMC –hasta ahora la única república en conseguirlo- o el apoyo para que Kazajstán consiga entrar en el foro comercial.

### La República Popular de la China

Para el otro gran actor externo, China, la región se ha convertido no solamente en una zona de gran interés geopolítico y económico, sino que representa a la vez un desafío a las proclamas de una política exterior basada en la *heping jueqi* o *ascensión pacífica* en el panorama internacional. China, aún cuando abraza el multilateralismo a escala global y apuesta por una política exterior cada vez más neoinstitucionalista, como a continuación describiremos, en Asia Central muestra su cara más neorrealista.

Los intereses chinos en relación a Asia central están guiados por una “estrategia panasiática” que se puede resumir de nuevo en tres ámbitos centrales: seguridad, economía y recursos energéticos. En primer lugar, China desea frenar la expansión de ideologías que considera que amenazan a su seguridad como son el fundamentalismo islámico, pero también –no lo olvidemos– la democracia occidental. Los frecuentes atentados terroristas, obra del Movimiento Islámico del Turkestán del Este, que tienen lugar en su propio territorio y que están localizados en la Región Autónoma Uighur, no dejan de avivar el fenómeno del separatismo. Por ello, Pequín ha empezado a colaborar con los países de la zona para combatir el terrorismo, especialmente en el seno de la OCS.

En segundo lugar, a pesar de que no existe aún una amenaza militar directa entre ambos, China considera la presencia de Estados Unidos en la zona como una molestia para sus intereses, y aún más desde septiembre de 2001. Tanto la existencia de bases militares cerca de su frontera –en Kirguistán-, como las cada vez más estrechas relaciones militares entre Estados Unidos, India, Japón y Taiwán están creando una cierta sensación en Beijing de *encirclement* y *containment* (Weitz, 2006).

Con todo, los objetivos de China en la zona continúan siendo de índole comercial y energético. Convertida en el 2003 en el segundo país consumidor de petróleo del planeta, China intenta mejorar su acceso a los recursos energéticos de la región y explorar así las vías alternativas al vulnerable Golfo Pérsico, que continúa proporcionando la mitad del petróleo que consume el gigante asiático. En este sentido, las autoridades chinas contemplan la creación de oleoductos y gaseoductos que puedan conectar directamente las explotaciones de Asia Central hacia la región china del Xinjiang. Por último, como hemos apuntado, los objetivos comerciales en la zona son más que notorios. El intercambio comercial con la zona ha aumentado considerablemente, sobre todo gracias a su estrategia de “Go West” encaminada a buscar el desarrollo de sus vínculos económicos con la zona. El crecimiento económico continuado de China, desde hace ya más de

una década, permite mejorar el clima de inversión en estos países, y ello ha supuesto una mayor presencia de empresas chinas que llevan a cabo cooperación tecnológica y económica.

Todo ello nos lleva a pensar que China, igual que Rusia, está primando aquellas instituciones de cooperación regional en las que este país puede desarrollar mayor influencia. Este regionalismo *à la carte* se resume en dos iniciativas: el Foro de Cooperación Económica Regional de Asia Central (CAREC) y la OCS. En el primer caso, China ha apostado por este foro de cooperación auspiciado por el Banco de Desarrollo Asiático como parte de la estrategia de colaboración económica en la zona, y gracias a ello se están financiando grandes proyectos de infraestructuras de transporte. Por último, y por lo que se refiere a la OCS, Beijing ha sido uno de los principales valedores de esta iniciativa como forma, en primer lugar, de maximizar sus intereses en la zona, estableciendo un marco de seguridad estable, y en segundo lugar, para contrarrestar la balanza de poder tanto de estadounidenses como de rusos.

### Otras potencias en la zona: Turquía, Irán, India y Japón

En este último apartado finalizamos el análisis anotando la acción de otros actores en juego en el tablero centroasiático: Turquía e Irán, por sus lazos históricos con la zona, y Japón e India, países que a pesar de su relativo peso en la región han empezado a desarrollar una diplomacia que atiende sus intereses en la zona.

Inmediatamente después de la desaparición de la URSS, todo parecía indicar que Turquía tomaría rápidamente ventaja en la creación de estas cinco repúblicas, habida cuenta de las relaciones históricas, lingüísticas y culturales entre ambas zonas. Pero pronto una marcada acción exterior dirigida hacia su ingreso en la Unión Europea y su relativo peso económico –dañado tras su crisis económica de 2000–, desvanecieron el sueño “pan-turquista” de consolidar influencia en Asia Central. Desde entonces, la presencia de Ankara en las cinco repúblicas se ha limitado a la de algunos

sectores económicos, como la construcción y la colaboración educativa, puesto que ambas regiones comparten una misma familia lingüística.

Por su parte Irán ha llevado a cabo en Asia Central una estrategia de “compromiso incremental” (Cornell, 2004). En una primera fase, algunos países, especialmente Estados Unidos, temían que una excesiva influencia iraní en las nuevas repúblicas centroasiáticas pudiese incomodar a las potencias occidentales presentes en Asia Central. Con todo, se trata de repúblicas de tradición suní –menos Tadzhiistán que es mayoritariamente chiíta y persófono– por lo cual, en la práctica, le ha resultado difícil a Teherán ejercer su anhelado influjo. Además, no debemos olvidar que el peso económico iraní dista mucho del volumen que alcanzan otras potencias de la zona, y por esta razón la carta económica resulta difícil de jugar.

Es a partir del 2001, y tras la inclusión de Teherán en el “eje del mal”, que Irán empieza a percibir que su seguridad está amenazada. Con una Turquía integrada a la OTAN, Afganistán y Pakistán siendo aliados de Estados Unidos, y con un Irak en estado de semiprotectorado, la sensación de *encirclement* por parte de Teherán debería sugerir un eventual replanteamiento de su estrategia hacia Asia Central. No obstante, en Teherán prefieren jugar la carta de Moscú, es decir no interferir en la política exterior rusa en la zona de Asia Central a cambio del apoyo al cada vez más aislado régimen de los ayatolás, y a su causa nuclear.

En el caso de India, su presencia en Asia Central ha aumentado en los últimos años, especialmente después que haya escogido Tadzhiistán para situar la primera base militar del país fuera de su territorio. Como demuestra este hecho reciente, el significado de la región para la seguridad de India es cada vez mayor. En primer lugar, el “factor Pakistán” ha impelido a las autoridades índias a escoger la zona centroasiática para establecer una base militar que pueda servir de ayuda ante cualquier ataque de Pakistán, principalmente si éste proviene de la región de Cachemira. Si bien Pakistán ya ha manifestado su pesar frente a esta “política hacia delante” de India en la región, Estados Unidos, por su parte ha acogido la iniciativa positivamente, puesto que ve en Nueva Delhi un alia-

do con el que poder equilibrar la balanza de poder en la zona. El segundo factor importante es que India busca en la región lo que ya otros actores anteriormente han descubierto: sus vastas reservas de gas. Como nuevo actor del Nuevo Gran Juego, la India está preparada para disputar una parcela en el reparto de los recursos energéticos.

Por su parte, Japón ha experimentado en los últimos años un cambio significativo en su política exterior que responde a su voluntad de jugar un papel más importante en el sistema internacional, y ha manifestado su deseo de estar presente en Asia Central. Su nueva estrategia energética, dirigida a asegurar el abastecimiento continuado de petróleo, gas y otros recursos energéticos, ha convertido a Asia Central en una opción interesante para tal diversificación. En este sentido, Japón ha desarrollado una “Diplomacia de la Ruta de la Seda” encaminada a construir nuevas rutas y oleoductos desde Asia Central hacia el océano Índico, pasando por Afganistán.

Entre las iniciativas más interesantes de Japón en la zona encontramos la promovida por el ministro de asuntos exteriores japonés, Taro Aso, que se propone desarrollar el “Diálogo Asia Central Más Japón”. Este foro busca fortalecer la cooperación en la lucha contra el terrorismo y garantizar la seguridad de sus provisiones petrolíferas en la región. En este sentido, Japón, junto con los líderes de Uzbekistán, Kirguizistán, Tadjikistán, Kazajistán, y Afganistán –como observador- han aprobado un plan de acción que exige esfuerzos conjuntos para combatir el tráfico de drogas y la pobreza, promover los derechos humanos y estimular el comercio en la región (Masaka, 2006).

## Conclusiones

El presente análisis sobre los diferentes procesos de cooperación regional entre las repúblicas de Asia Central y los factores exógenos que facilitan o obstaculizan dichos procesos, ha empezado por un análisis teórico sobre el concepto mismo de cooperación y regionalismo. En un segundo apartado hemos tratado de describir someramente cuáles eran

las principales instituciones de cooperación regional creadas a partir del nacimiento de los jóvenes repúblicas y ello nos ha servido para establecer las características básicas del regionalismo centroasiático. Finalmente hemos analizado el papel de los actores externos a la zona, especialmente el triángulo Rusia-Estados Unidos- China, así como la irrupción de cuatro nuevos actores, Turquía, Irán, India y Japón. En este último apartado trataremos de dar respuesta a los principales interrogantes que nos planteábamos en nuestra introducción y veremos cuales son los escenarios de futuro.

En primer lugar, como se ha demostrado, la vuelta a la escena geopolítica mundial de Asia Central, especialmente en la política exterior de tres grandes potencias como son Rusia, China y Estados Unidos, ha servido para que los países de la región utilicen las tímidas propuestas de cooperación regional en materia económica o de seguridad para maximizar sus propios intereses egoístas, y ello a pesar de estar minando una incipiente identidad pancentroasiática. Cuando más de un poder externo trata de imponer sus propios modelos de regionalismo, al final la emergencia de estos tipos de “regionalismo patrocinado” limita la capacidad de la región para consolidar sus estructuras cooperativas (MacFarlane, 2004). En definitiva, el papel de estos “*federadores externos*” (Sainz, 2005) nos sugiere ver esta región como una área generadora de conductas y de aplicación de políticas por parte de las grandes potencias involucradas que incide negativamente en el regionalismo de la zona.

En segundo lugar, esta rivalidad entre las potencias externas que juegan su partida en el campo de batalla centroasiático va acompañada por parte de estas repúblicas de un comportamiento egoísta que tiende a maximizar sus propios intereses y que termina por producir un regionalismo a diferentes niveles. Eso queda especialmente patente en el caso de los acuerdos de seguridad. Mientras Tadjikistán depende enteramente de Rusia para su seguridad, ha recibido, por otro lado, la cooperación y la ayuda occidental –especialmente norteamericana– con los brazos abiertos. Ello, además, le ha servido para adoptar un rol más asertivo en

su relación con Rusia, algo impensable antes de 2001 (Bohr, 2003). Se trata tan solo de un ejemplo de como las diferentes repúblicas acaban adoptando lo que hemos denominado regionalismo selectivo o *à la carte*.

En tercer lugar, en materia de seguridad, se esperaba que la incursión estadounidense en la zona tras los atentados de 2001 conllevara una competencia entre los miembros de la zona de Asia Central para disputarse los beneficios que Washington prometía: ayuda financiera, seguridad y pertenencia al “club de los aliados” de Occidente. Pero lo cierto es que ha creado una división entre, por una parte Uzbekistán, que ha centrado todo el interés de los norteamericanos, y por otra parte, los otros países –en menor grado Turkmenistán– que han optado por el eje Astana-Moscú. Bajo este nuevo eje se han agrupado el resto de repúblicas que temen, por una parte, la injerencia norteamericana y por otra, el excesivo deseo de Uzbekistán de liderar la zona. En los últimos años, la balanza se ha decantado del lado ruso puesto que Uzbekistán ha vuelto a situarse en el bando ruso, sobre todo desde que ha reiniciado su actividad en la OCS.

En cuarto lugar, la consideración de la zona como una región con enormes reservas de petróleo y de gas ha forzado una cooperación de tipo *interestatal*, puesto que cualquier ruta para exportar estos recursos inevitablemente debe pasar por más de un Estado. Ello ha llevado a países como Estados Unidos o Japón a establecer alianzas entre varios países, algo que, como hemos visto, no implica el desarrollo de instituciones cooperativas regionales. Como sugieren los autores realistas, para la consecución de sus objetivos egoístas los estados terminan por formar alianzas temporales con otros países.

Por otra parte, hemos apuntado que los factores endógenos, es decir, los regímenes políticos internos, han actuado en muchas ocasiones como barreras a un comportamiento de mayor cooperación entre las repúblicas. Los sistemas políticos de Asia Central se han caracterizado desde su creación por la existencia de presidentes con perfil muy personalista, dirigentes que se han convertido en muchos casos –como en Turkmenistán y Kazajistán– en auténticos padres de la nación. Este fuerte componente

personalista ha impedido que estos dirigentes cedan un ápice de su soberanía en instituciones regionales que vinculan jurídicamente a sus partes. Como nos recuerda Bohr, como más alto sea el grado de liberalización política y económica en los estados de Asia Central, más posible será que el régimen se comprometa a abrazar proyectos regionales. Tan solo Kazajstán y, recientemente, Kirguiztan han apostado por una tímida liberalización económica que no obstante, no es secundada por los otros países centroasiáticos, que continúan manteniendo una postura mucho más proteccionista en materia comercial

En sexto, y último lugar, las características sobre el regionalismo centroasiático esbozadas hasta ahora nos inducen a pensar que se trata de unos procesos de cooperación que distan mucho del llamado “nuevo regionalismo”. No encontramos en la zona centroasiática una ola de nuevos acuerdos de tipo regional enmarcados en el complejo proceso de globalización. Por el contrario, encontramos un solapamiento de iniciativas de cooperación económica que por su excesiva atomización no acaban de cristalizarse.

Como apuntábamos, en este último apartado resulta necesario esbozar los posibles escenarios que acerca de la cooperación regional se vislumbran en la zona. En primer lugar, existe un primer escenario en donde puede surgir un tipo de cooperación propia, que no emule a ninguna otra región y que se fomente sobre la base de una identidad pancentroasiática. En un contexto en donde proliferasen los proyectos de cooperación regional, el excesivo protagonismo que actualmente han tomado los actores externos terminaría por no tener cabida, con lo que la cooperación regional se vería reforzada. .

En segundo lugar, existe la posibilidad que se plantee un escenario en el que los procesos de cooperación dominen el panorama regional de la zona, pero dentro de un contexto regional más amplio, es decir, inmersos en cooperaciones de tipo transregional o multilateral como las vividas en foros como el Encuentro Asia-Europa (ASEM), el Foro de Cooperación América Latina Asia del Este (FOCALAE) o el Foro de Cooperación

Económica Asia-Pacífico (APEC). En este sentido, la acción de los grandes actores –Rusia y Estados Unidos– sería clave para determinar la pertenencia de las repúblicas a uno y otro proyecto transregional, por lo que es de prever una fuerte competición entre ellos.

En tercer y último lugar, la presión ejercida por las potencias externas puede hacer decantar la balanza hacia una cooperación de tipo bilateral, es decir, que cada uno de los actores externos opte por la bilateralidad como forma óptima de relación con las repúblicas, y por marcos multilaterales. Con ello, de nuevo, el papel de las fuerzas externas se reforzaría en detrimento de la cooperación regional centroasiática.

No es en absoluto sorprendente que la región de Asia Central viva momentos de gran incertidumbre. Dadas las pocas posibilidades, por el momento, de desarrollar iniciativas de cooperación regional que aseguren una identidad pancentroasiática y que ayuden a estabilizar la zona, el encaje de Asia Central en el concierto internacional seguirá dependiendo en los próximos años de la acción de las grandes potencias en la zona, básicamente Rusia y Estados Unidos. Pero, ¿hasta cuando durará su regionalismo virtual?

### Referencias bibliográficas

- ALLISON, R. "Strategic reassertion in Russia's Central Asia Policy", *International affairs* . No. 80/2. (2004). P. 277-293.
- ASHIMBAEV, M. "The Role of the Central Asian Countries in Providing Security in Asia". *Central Asia's Affairs*. No. 2. (2005).
- AXELROD, R. y KEOHANE, O.: "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics*, Vol. 38, No. 1. (octubre 1985) P. 226-254.
- BHADRAKUMAR, M.K. "Moscow making Central Asia its own". *Asia Times*. (25 de agosto de 2005).
- BHADRAKUMAR, M.K. "China and Russia embrace the Shanghai spirit". *Asia Times*. (16 de junio de 2006).

- BLANK, S. "The Shanghai Cooperation Organization as an "energy club", portents for the future". *Central Asia-Caucasus Analyst*. (4 de octubre de 2004).
- BOHR, A. "Regional cooperation in Central Asia: Mission impossible?". *Helsinki Monitor*, No. 3. (2003)
- BOHR, A. "Regionalism in Central Asia: new geopolitics, old regional order", *International Affairs*. No. 80/3. (2005). P. 486-5002.
- COHEN, A., "The Russia-China Friendship and Cooperation Treaty: A Strategic Shift in Eurasia?". *The Heritage Foundation*. (2001).
- CORNELL, S. "Regional Politics in Central Asia: The Changing Roles of India, Turkey, Pakistan and Iran". En: *India and Central Asia: Building Linkages in an Age of Turbulence*, New Delhi: SAPRA Foundation, 2004
- CREAMER, G. "Regionalismo abierto en la comunidad andina: ¿creación o desviación de comercio? ". Nueva York: *Columbia University y Tulane University*, 2003.
- DICKIE, M. "Central Asia agrees on plan to improve links", *Financial Times*, (22 de octubre de 2006).
- ENGDahl, F.W. "US outflanked in Eurasia energy politics". *Asia Time*. (10 de junio de 2006).
- JAYASURIYA, K. *Asian Regional Governance. Crisis and Change*, Londres: Routledge Curzon, 2001. ISBN: 9780415321914.
- HETTNE, B. "Beyond the "new regionalism". *New Political Economy*. Vol. 10. No. 4. (diciembre 2005). P. 543-571.
- IKENBERRY, J., *International Relations Theory and the Asia-Pacific*. New York: Columbia University Press, 2003. ISBN 0231125917.
- ILKHAMOV, A. "Prospects for Regional Integration in Central Asia", (edición 2003) [en línea] Tashkent: Social Science Research Council [Consulta 10 de octubre de 2006].  
<http://www.ssrc.org/sept11/essays/ilkhamov.htm>.
- KARAEVE, Z. "Border Disputes and Regional Integration in Central Asia", *Asia Quarterly*. Vol. IX, No. 4, (2005),

- KEOHANE, R., "International Institutions: Two Approaches", *International Studies Quarterly*. No. 32. (1988). P. 379, 396.
- LAPIDUS, G.W. "Central Asia in Russian and American Foreign Policy after September 11", *University of California*, (29 de octubre de 2001).
- LILLIS, J. "Central Asian leaders seek to improve Regional Cooperation", *Eurasianet*, (9 de julio de 2006).
- LIST, D. "Regionale Kooperation in Zentralasien. Hindernisse und Möglichkeiten", Tesis de la *Justus-Liebig-Universität Giesen*, (2004).
- LÓPEZ i VIDAL, LL. "Las relaciones entre España, América Latina y Asia Pacífico: las posibilidades de triangulación en la política exterior española", *Proyecto de Investigación Ruy de Clavijo*, (2004).
- MACFARLANE, S.N., "The United States and regionalism in Central Asia", *International Affairs*. (2004). P. 447-461.
- MANSFIELD, E.D y MILNER, H.V. "The New Wave of Regionalism", *International Organization*, No.53/3, (1999). P. 589-627.
- MASAKI, H. "Japan joins the energy race". *Asia Times*. (28 de julio de 2006).
- OLCOTT, M.B. "The Great Powers in Central Asia". *Current History*. (octubre de 2005).
- PRADON, H. "Les enjeux de la sécurité et de la stabilité en Asie Centrale", *Annuaire français de relations internationales*. Vol. 4. (2003)
- RAMACHANDRAN, S. "India's foray into Central Asia". *Asia Time*. (12 de agosto de 2006)
- RUMER, E., "The U.S. Interests and Role in Central Asia after K2", *The Washington Quarterly*, No. 29/3. (2005).
- SAINZ GSELL, N. "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 (2003a). P. 179-202.
- SAINZ GSELL, N. "Las repúblicas ex-soviéticas de Asia Central en el sistema internacional del siglo XXI. Balance de una década de independencia", *Cuadernos Constitucionales*. No. 43/44, (primavera/verano 2003). P. 191-210.

- SAINZ GSELL, N. (coord.) "Asia Central: Área emergente en las relaciones internacionales. Perfil de los países, crisis, cronología histórica, mapas", *Afers Internacionals*, No. 70-71 (octubre 2005).
- SAINZ GSELL, N. "Asia Central en un mundo en cambio: de región periférica a área generadora y de aplicación de políticas. Actores, política y seguridad", *Afers Internacionals*. No. 70-71. (octubre, 2005). P.115-141.
- SAINZ GSELL, N. "Asia Central en 2005 ¿el cambio en la transición?", *Anuario Asia-Pacífico 2005*, Barcelona: Fundación Cidob, Casa Asia y Real Instituto Elcano, (2006a). P. 43-54.
- SAINZ GSELL, N. "La política exterior de la Federación Rusa: balance de quince años de post-guerra fría", *Pueblos*. (Setiembre 2006b). P. 11-14.
- SALOMÓN, E. " La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 56. (dic.2001/enero 2002). P. 7-52.
- SERRA, F. *Rusia la otra potencia europea*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2005.
- TAIBO, C. *La Rusia de Yeltsin*. Madrid: Editorial Síntesis, 1995.
- SMITH, D.J., "What Sergey Ivanov and Russia's Party of power think", *Central Asia-Caucasus Analyst*, (edición 2006) [en línea]. Washington: [Consulta: de 8 de octubre de 2006].  
[http://www.cacianalyst.org/view\\_article.php?articleid=4487](http://www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=4487).
- SOTO, A. "Institucionalización y futuro de la Organización de Cooperación de Shanghai", *Real Instituto El Cano*,(edición 2004) [en línea]. Madrid. [Consulta: 11 de septiembre 2006].  
<http://www.ceibs.edu/ase/Documents/china-europeForum/InstitucionalFutOCS.htm>
- SPOOR, M. y GOLDEN, S. *Regionalismo y desarrollo en Asia. Procesos, modelos y tendencias*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2006.
- STUHLDRER, AM. "Interregionalismo y "gobernanza global". Apuntes posibles del eje UE-Mercosur", *Revista Cidob d'Afers Internacionals*. No. 60. (2001)

SWANSTRÖM, N., "The prospects for multilateral conflict prevention and regional cooperation in Central Asia", *Central Asian Survey*, (marzo 2004).

V.V.A.A " Central Asia: increasing gains from trade through Regional Cooperation in Trade policy, transport, and customs transit", ADR: 2006.

WACKER, G. (2002), "Gipfeltreffen der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit. Von Worten zu Taten?", *Stiftung Wissenschaft und Politik*, (junio 2002).

WEITZ, R. "Averting a New Great Game in Central Asia", *The Washington Quarterly*, (verano de 2006).

## **Seguridad y energía en Asia Central: Una visión desde Turkmenistán**

**Anahita Nasirossadat**

Doctoranda en Relaciones Internacionales, UAB, y miembro del Departamento de Programación de Casa Asia

### **Resumen**

*El estudio aborda la relación entre seguridad y recursos energéticos en torno al mar Caspio, a partir del caso particular de un Estado centroasiático, Turkmenistán. La elección del caso turkmeno, en el binomio seguridad-recursos energéticos, se ha realizado por diferentes razones: en primer lugar, por su excepcionalidad en materia de política exterior, basada en el principio de neutralidad permanente; en segundo lugar, por su excepcionalidad en materia energética, puesto que es un importante productor de gas, hasta el punto que incluso se llega a hablar de “el país del gas”. Finalmente, por las características que conforman su sistema político, pues se trata del régimen más personalista y más cerrado del área. A modo de contexto, se presenta la zona del mar Caspio señalando aquellos factores que lo convierten en un mar sui generis en el ámbito de las relaciones internacionales, tales como su importancia geoestratégica, su riqueza en recursos energéticos y una situación jurídico-legal, que afectan las relaciones de los actores implicados. Asimismo, se exponen las posturas de los principales estados involucrados y la cuestión de los trazados de las posibles rutas de exportación para llegar a los mercados internacionales.*

*En la segunda parte, centrada en el estudio de Turkmenistán y su interacción política y económica en el “Juego del Caspio”, se destacan los elementos más significativos del país en términos de política exterior, de seguridad energética y en cuanto a su sistema político.*

*Finalmente, se analiza la relación de Turkmenistán desde su perspectiva regional, viendo las diversas posturas de los actores involucrados, tanto extra-regionales como regionales. Todo ello confirma la importancia de las dinámicas e interacciones de estos actores, que determinarán la situación futura de la zona centroasiática.*

## Introducción

Las nuevas circunstancias geopolíticas que surgieron tras la desaparición de la Unión Soviética (URSS) han transformado la realidad de Asia Central, en especial la de la región del mar Caspio; una transformación apreciable tanto por el nacimiento de nuevos estados independientes como por el consecuente cambio de las dinámicas políticas, económicas y estratégicas en la zona. Si la expresión “El mar Caspio no existe”, antes de 1991, podría haber sido una respuesta válida en Relaciones Internacionales, hoy no se puede dejar de considerar a este mar como un elemento importante en la escena global.

El objetivo del presente estudio es abordar la relación entre seguridad y recursos energéticos en torno al mar Caspio, a partir del caso particular de un estado centroasiático, Turkmenistán. La elección del caso turkmeno, en el binomio seguridad-recursos energéticos, se ha realizado por diferentes razones:

- por su excepcionalidad en materia de política exterior, basada en el principio de neutralidad permanente;
- por su excepcionalidad en materia energética, puesto que es un importante productor de gas, hasta el punto que se llega a hablar de “el país del gas”; es el cuarto país en cuanto a reservas de gas del mundo después de Rusia, Estados Unidos y Canadá (Kamenka, 2006);
- en materia política: por ser el régimen más personalista y más cerrado del área.

El trabajo se ha estructurado en tres partes. La primera, a modo de contextualización, aborda la zona del mar Caspio señalando aquellas características que lo convierten en un mar *sui generis* en el ámbito de las relaciones internacionales. Estos factores són: su importancia geoestratégica, su riqueza en recursos energéticos y una situación jurídico-legal, que afectan las relaciones de los actores implicados. Asimismo, se pre-

senta la postura de los principales estados involucrados y la cuestión de los trazados de las posibles rutas de exportación para llegar a los mercados internacionales.

La segunda parte, se centra en el estudio de Turkmenistán y su interacción política y económica en el “Juego del Caspio”. En este sentido, se destacan los elementos más significativos del país en términos de política exterior, de seguridad energética y en cuanto a su sistema político.

Finalmente, en la última parte, se analiza las relaciones de Turkmenistán desde su perspectiva regional, y se abordan las diversas posturas de los actores involucrados, tanto los extraregionales como los regionales. Las dinámicas e interacciones de los mismos determinarán la situación de la zona.

## **Asia Central y el mar Caspio**

La región centroasiática abarca una zona compuesta por las cinco repúblicas independientes surgidas tras el fin de la URSS (Turkmenistán, Kazajistán, Uzbekistán, Tadjikistán y Kirguizistán), al este del mar Caspio. Al norte su única frontera es Rusia, mientras que, al sur linda con Irán, paso necesario para llegar al golfo Pérsico. Al oeste se halla la región del Cáucaso, compuesta por otras repúblicas ex soviéticas (Azerbaiján, Armenia y Georgia).

Los países de Asia Central son todos ellos estados sin litoral, y por su situación geográfica, la región está encajada entre Europa y Asia, sin salida a ningún mar abierto y condicionada por el legado soviético. Esta situación afecta especialmente a lo que se refiere a la configuración de una red de transporte, así como a las vías de explotación de los recursos energéticos, abundantes en la zona; tal como se analizará más adelante.

Las tensiones geoestratégicas que distintos actores implicados sostienen en la zona no hacen más que confirmar la importancia actual de la región centroasiática. Vinculado a ello, Asia Central es considerada por la Unión Europea (UE) y por Rusia, como una zona amortiguadora de cuestiones tales como el terrorismo, el tráfico de drogas o el islamismo radical (Chernyavsky, 2006). Cada uno de los nuevos estados presenta



La desaparición de la URSS supuso la aparición de tres nuevos estados ribereños del mar Caspio, Azerbaidzhán, Kazajstán y Turkmenistán, junto a Rusia e Irán. A partir de 1991 debía dividirse la gran riqueza energética hasta entonces controlada por sólo dos países. Respecto a las riquezas, existe una controversia entre las distintas fuentes a la hora de cuantificar las posibles reservas de gas y petróleo de la zona del Caspio. Bien es cierto que, los intereses económicos y políticos de la explotación de los recursos energéticos condicionan en buena medida las estimaciones de las reservas (Morales, 2004).

En los siguientes cuadros puede observarse los valores de la producción de gas y petróleo en la cuenca del Caspio, así como de las reservas estimadas en la zona.

**Cuadro 1. Producción de gas y petróleo en la región del mar Caspio**

País	Petróleo <sup>a</sup>				Gas Natural		
	(miles de barriles por día)				(un billón de pies cúbicos por año)		
	1992	2005	2010		1992	2005	2010
			Baja	Alta			
Azerbaidzhán	222	440	900	1.29	0,28	0,18	0,70
Kazakhstán	529	1.293	1.9	2.4	0,29	0,84	1,24
Rusia <sup>b</sup>	n.d.	n.d.	200	n.d.	n.d.	n.d.	
Turkmenistán	110	196	165	450	2,02	1,97	3,50
Total Caspio	861	1.929	2.965	4.14	2,59	2,99	5,44
<b>MUNDO</b>	<b>73,935</b>	<b>81,088</b>	<b>91,600</b>		<b>72,195</b>	<b>97,534</b>	<b>116,50<sup>c</sup></b>

n.d. No disponible.

a Incluye líquidos de gas natural.

b Regiones cercanas al Mar Caspio.

c Consumo.

Fuente: Gelb, B. "Caspian Oil and Gas: Productions and prospects". CRS. 2006 P.

**Cuadro 2. Reservas estimadas de gas y petróleo en la región del mar Caspio**

Región	País	Reservas probadas, BP, finales 2005		Posible Adicional Petróleo/Gas EIA <sup>a</sup>
		Petróleo (miles de millones de barriles)	Gas Natural (billones de pies cúbicos)	
Región	Azerbaiján	7,0	48	32/35
Mar	Irán <sup>b</sup>	0,1 <sup>c</sup>	n.d.	15/11
Caspio	Kazajistán	39,6	106	92/88
	Rusia <sup>b</sup>	0,3	n.a.	7/n.a.
	Turkmenistán	0,5	102	38/159
	TOTAL	47,5	257	184/293
Áreas de referencia	Estados Unidos	29	193	47/271 <sup>d</sup>
	Mar del Norte <sup>e</sup>	14	162	n.d.
	Arabia Saudí	264	244	n.d.
	MUNDO	1.201	6.348	n.d.

n.d. No disponible.

<sup>a</sup>Excepto las reservas probadas. Datos de varias fuentes recogidas por la EIA.

<sup>b</sup>Se incluyen solo recursos cerca del Mar Caspio.

<sup>c</sup>Datos de la EI.

<sup>d</sup>Petróleo convencional y gas no descubiertos.

<sup>e</sup>Incluida Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Noruega y el Reino Unido.

Fuente: Gelb, B. "Caspian Oil and Gas: Productions and prospects". CRS. 2006 P.

El petróleo, y el gas en el caso de Turkmenistán, se han convertido, desde 1991 en los factores desestabilizadores de la región pero, al mismo tiempo, podrían representar una gran oportunidad para potenciar la cooperación económica regional, que podría favorecer una muy necesaria estabilidad política y económica para la zona.

Para los recién llegados, la explotación es vista como una oportunidad tanto para superar sus dificultades y obtener un beneficio, puesto que implica tomar parte activa en la economía mundial, como para desvincularse de la influencia rusa. En cambio Irán y Rusia, coinciden en su inten-

to de evitar un aumento de la influencia occidental en la zona. Al mismo tiempo, rivalizan entre sí para convertirse en la nueva potencia regional, en el caso iraní o afianzar su hegemonía en el caso ruso.

Para Occidente, especialmente para Estados Unidos, el mar Caspio representa, con sus reservas de hidrocarburos, una posibilidad para diversificar sus canales de suministro de petróleo<sup>35</sup>, así como para evitar el establecimiento de nuevas áreas de influencia bajo el dominio de Rusia o, peor aún desde su perspectiva, de Irán.

Como puede constatarse de lo expuesto hasta ahora, en esta zona del mundo los recursos energéticos están sujetos no sólo a imperativos económicos sino también políticos, que repercuten en las nuevas repúblicas caracterizadas por: (1) unas condiciones geográficas desfavorables ya que dependen inevitablemente de sus vecinos para exportar sus recursos energéticos; (2) una dependencia respecto a Rusia, debido a la configuración del poder durante la etapa soviética que centralizó todas las infraestructuras, lo cual se convierte en (3) una gran necesidad de financiación extranjera para desarrollar nuevas redes de comunicación independientes de las rusas.

### **Economía, tecnología y ecología**

Desde la economía, un elemento significativo relacionado con los recursos, es la necesidad de grandes sumas de dinero para costear los métodos de explotación así como para la construcción de redes de exportación (oleoductos y gasoductos) que diversifiquen las rutas rusas existentes. Pero el verdadero problema no es tanto la extracción de petróleo y gas sino hacerlos llegar a los mercados internacionales. Las diferentes

35. Cabe destacar que los EEUU no son dependientes del petróleo del Caspio, a diferencia de la Unión Europea (UE). Para EEUU la cuestión principal se basa en el control de las vías de explotación. Véase al respecto: *BP Statistical Review of World Energy*. P. 11-15. (June 2006).

propuestas de oleoductos y gasoductos pueden suponer una reducción de la dependencia de los estados centroasiáticos de Rusia así como permitir su inserción en la economía global. En este sentido la competencia regional para controlar las nuevas rutas de los oleoductos y gasoductos determinará el futuro de la zona.

En lo que concierne a la tecnología y en el ámbito de la ecología, debe decirse que como consecuencia de la falta de inversiones extranjeras, así como por la herencia soviética de las infraestructuras de explotación de los recursos, en la zona se hallan diseminadas múltiples fábricas con maquinaria casi obsoleta, que no cumplen las mínimas medidas de protección medioambiental ni podrán asumir la extracción de los recursos a medida que crezca la demanda.

A pesar de la larga tradición de explotación de petróleo en el territorio de la URSS (en Azerbaidzhán se extrae petróleo desde hace alrededor de 100 años), sólo tras su desaparición se ha comenzado a comprender el alcance de la degradación que sufre el mar Caspio. Durante la etapa soviética la zona ya sufrió abusos ecológicos, debido a un conjunto de factores, tales como unos laxos controles medioambientales por parte de las autoridades soviéticas, una creciente contaminación del río Volga y, en general, unas infraestructuras deficientes en lo que respecta a la protección del entorno<sup>36</sup>.

36. Se citan a modo de ejemplo estudios sobre los problemas de infraestructuras y medioambientales en la cuenca caspiana, GELB, B. "Caspian Oil and Gas: Production and Prospects". *CRS Issue Brief for Congress*. (2006); LADAA, M. "Transboundary issues on the Caspian Sea". [en línea] [consulta: 10 de septiembre de 2006]; MOLCHANOV, M. y YEVDOKIMOV, Y. "Regime Building as a Primer Mover of Technological Progress: the energy sector in the Central Asia-Caspian Region". *Perspectives on Global Development and Technology*. Vol. 3. No. 4 (2004). P. 417-435; ROSENBERG, N. "Science and Technology to Advance Regional Security in Central Asia". *Lawrence Livermore National Laboratory*. (2002).

La contaminación de las aguas cáspicas representa una amenaza real para su frágil ecosistema, formado por una flora y fauna únicas. El esturión, una de sus especies más conocidas ejemplifica esta situación puesto que en 2006 se tuvo que reducir la exportación de huevos de esturión (caviar) a los mercados internacionales por la alarmante escasez de pescado en aguas del Caspio<sup>37</sup>.

Un elemento a tener en cuenta en esta cuestión es la presión que existe para obtener beneficio económico a corto plazo de la explotación de los recursos energéticos en su lecho, a fin de amortizar las cuantiosas inversiones extranjeras realizadas.

Todo ello pone de relieve que el mar Caspio vive actualmente una situación de 'crisis ecológica' y de amenaza creciente contra su ecosistema<sup>38</sup>, con una paulatina pérdida de su biodiversidad. Es necesario que exista un compromiso entre los estados ribereños para evitar su progresiva degradación y paliar sus efectos. Para ello, ante todo, debería darse un marco legal, que como veremos a continuación, no está resuelto.

37. Los países ribereños no han alcanzado un acuerdo respecto a las cuotas de exportación, es por ello que el CITES (siglas en inglés del organismo de Naciones Unidas: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres) ha tomado dicha medida. Véase noticia del 03/01/2006 en <http://news.bbc.co.uk>.
38. Véase DJALILI, M.-R. y KELLNER, T. *La nueva Asia Central. realidades y desafíos*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2003. "Capítulo 5: Retos, amenazas y peligros". P. 362-367; y *Central Asia Human Development. Bringing down barriers: Regional cooperation for human development and human security*. UNDP. Bratislava: Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent Status. 2005. P. 99-111.

## Marco legal

La cuestión legal del mar Caspio está irresuelta, tras la desaparición del Estado soviético y la aparición de nuevos actores. Los tratados existentes están obsoletos y se hace necesario readaptar la situación jurídica a la nueva realidad geopolítica.

Al ser un mar interior, el Caspio nunca se ha regido por leyes marítimas internacionales y las dos potencias que lo enmarcaban lo compartieron, creando algunos marcos legales pero sin concretar si era un lago o un mar. Además debe tenerse presente que fue una zona bastante periférica en la agenda política de la ex Unión Soviética y en la de Irán, que explotaba sus recursos del golfo Pérsico.

El primer acuerdo para determinar la situación legal del mar Caspio fue el Pacto de Golestán (1813) tras la derrota de Persia por Rusia. Le siguió el Pacto Turkmanchai (1828) y, posteriormente a la Revolución bolchevique en 1921, se ratificó un tratado amistoso entre la URSS y Persia en el cual se configuraba un nuevo estatuto legal que contemplaba los mismos derechos de navegación para ambas partes. A continuación, suscribieron el “Pacto de No Agresión y Neutralidad” (1927).

En 1940 firmaron el “Acuerdo de Comercio y Navegación”, el más importante en cuanto al establecimiento de una regulación legal para la navegación comercial en el Caspio; y aunque demuestra que es considerado como un “mar soviético-persa”, (artículo 12 que demarca las 10 millas para la pesca de cada parte, sólo aplicable en el caso de que fuera un mar), dicho tratado no delimita las fronteras marítimas, ni el usufructo del subsuelo marino y sus posibles yacimientos submarinos<sup>39</sup>.

39. Para más información sobre los tratados, veáse: ÁLVAREZ CALZADA, J.O. “Dibujando el Mar Caspio”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 64. P. 99-122. (diciembre 2003-enero 2004).

En 1964, con el Acuerdo irano-soviético se delimitó el espacio aéreo del Caspio mediante el trazado de una línea imaginaria desde Astara (Azerbaiján) hasta el puerto de Hossein-Goli (Irán), dejando la parte sur bajo dominio de Irán y el norte bajo control soviético, tal como se muestra en la imagen.

## Mapa 2. Delimitación del mar Caspio



Fuente: Elaboración Fundació CIDOB

Durante el período previo a la Revolución Islámica, y bajo el Sha (considerado un aliado de los Estados Unidos), Irán aún no estaba interesado en la explotación de los recursos en el Caspio, pues se centraba en el golfo Pérsico, y tampoco presentaba oposición a algunas actividades de explotación que llevaba a cabo la URSS.

Pero el nuevo escenario de posguerra fría, en 1991, condujo a un replanteamiento del estatuto legal del mar Caspio, sobre todo para

regular la cuestión de la explotación de los recursos energéticos por parte de los ribereños, recién llegados a la palestra.

No hay duda de que los nuevos estados independientes tienen sus propios intereses y aspiraciones sobre la validez o no de los tratados, y cada uno de ellos ofrece una posible solución a la controversia en función de sus intereses entrando, obviamente, en conflicto entre ellos. Tal es el caso de las actuales disputas territoriales (con yacimientos incluidos) entre Azerbaidzhán y Turkmenistán y entre Irán y Azerbaidzhán.

Frente al problema del estatuto jurídico, las sugerencias posibles que se barajan para el nuevo régimen del Caspio, de forma sucinta, pueden ser: a) dividir todo el mar Caspio; b) dividir el lecho y dejar como uso común las aguas de la superficie, c) dividirlo de acuerdo a las normas establecidas en 1982 en la Convención sobre Normas del Mar de Naciones Unidas, es decir, considerarlo un mar, d) dividirlo con una modificación de la línea mediana, e) dividirlo en 5 sectores iguales (20%) o bien f) dividirlo entre el Norte y el Sur y luego dividir estos sectores entre los estados de cada una de las partes.

En cuanto a los estados involucrados, a modo de resumen existen dos posturas: la tesis del Caspio como un lago, donde se aplicaría el régimen de condominio, defendida por Rusia e Irán. La otra opción, el Caspio entendido como mar interior y por lo tanto sujeto a un reparto entre los estados ribereños, es defendida por Azerbaidzhán y Kazajstán, junto a Estados Unidos.

Finalmente, Turkmenistán ha mantenido una postura ambigua y no se ha decantado por ninguna de las opciones, posicionándose según sus intereses. En diversas ocasiones ha secundado la visión ruso-iraní, como el 24 de octubre de 1993 cuando realizó un comunicado con Irán en el cual se afirmaba que “Ninguna decisión puede ser tomada sobre la explotación del mar Caspio o sobre su categoría internacional y legal sin la participación de todos sus países costeros” (Reuters, 1993). Pero al mismo tiempo, firmaba acuerdos con empresas occidentales para la explotación de los yacimientos cerca de su costa.

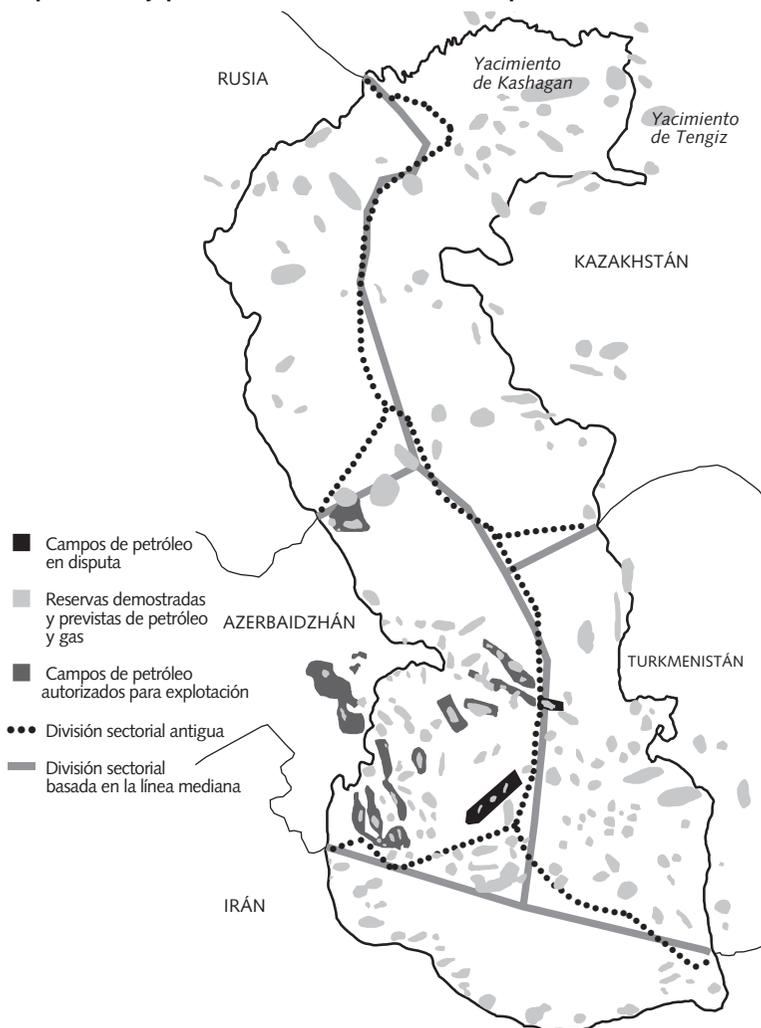
En febrero del 1998, Turkmenistán aceptó el principio de dividir el mar Caspio en sectores nacionales, pero más tarde, el 8 de julio del mismo año firmó con Irán un “compromiso conjunto” (*joint statement*) en el cual se declaraba “(...) la variante más óptima, al servicio de los intereses de todos los estados ribereños al Caspio, era el principio de mantener ciertas zonas nacionales, teniendo el sector del medio del mar como un sector común (...)” (Askarov, 1999). A tenor de lo citado, la postura de Turkmenistán en la solución de la disputa sobre el mar Caspio ha sido ambivalente hasta día de hoy.

Respecto a los acuerdos bilaterales, hay que señalar la firma en 1998 del acuerdo entre Rusia y Kazajstán sobre una división del lecho marino y una explotación conjunta de algunos campos petrolíferos. A dicho acuerdo, en el 2003, se unió Azerbaiján. En consecuencia los tres estados planteaban dividirse el mar Caspio en virtud de la línea mediana. Ni Irán ni Turkmenistán aceptaron esta propuesta.

Si bien los cinco estados ribereños se reunieron en 2004, no llegaron a ningún acuerdo final sobre el estatuto legal del mar y tampoco tras las elecciones presidenciales de Irán, en junio de 2005, se consiguió cerrar un acuerdo, sobre todo debido a la negativa de Irán respecto a la división del Mar, a la cual hay que sumar la disputa entre Azerbaiján y Turkmenistán por unos pozos de petróleo.

En definitiva, a pesar de los acuerdos bilaterales de división del mar Caspio así como de varios consorcios para la explotación de sus recursos energéticos, sigue pendiente un convenio aceptado por todas las partes sobre su estatuto legal actual. Pero cada Estado defiende sus intereses, priorizando los acuerdos bilaterales para obtener beneficios.

### Mapa 3. Gas y petróleo en el área del mar Caspio



Fuente: COHEN, A. "Iran's Claims over Caspian Sea resources threaten energy security". *Backgrounder*. No.1582 (septiembre 2002). P. 2.

En el mapa 3 pueden apreciarse tanto las áreas principales de explotaciones de petróleo y gas en el mar Caspio como la propuesta de división del mismo siguiendo la línea mediana.

### **Posibles rutas desde el mar Caspio**

El diseño del trazado de las posibles rutas del mar Caspio puede determinar el establecimiento de nuevas relaciones de poder en la zona. Los oleoductos existentes, diseñados para transportar y conectar internamente la URSS, fueron construidos a través de Rusia principalmente.

En la actualidad, la capacidad de absorción no es la adecuada ni para la progresiva demanda de petróleo ni para la cantidad de petróleo que puede producir el mar Caspio. Además, la mayoría de los oleoductos de exportación acaban en el puerto de Novorossisk, situado en el mar Negro. Para llegar a los mercados europeos debe pasarse por el estrecho del Bósforo, un espacio cada vez más sensible desde un punto de vista tanto ecológico como político, a la vez que saturado por el tráfico de barcos de mercancías (Mehmet, 2006).

En las rutas de exportación deben observarse diversos factores que inciden de forma importante en la selección de las mismas a medio y largo plazo. Estos factores son las reservas existentes en la zona y la previsión de crecimiento de la producción y de futuras rutas de exportación. La elección de la posible ruta dependerá de la cantidad de petróleo disponible y del incremento anual. Como se ha dicho anteriormente, no existe acuerdo en la estimación de las reservas de petróleo de la zona (Djalili y Kellner, 2003). En cuanto al aspecto económico, el coste del traslado debe ser el más barato, esto implica que sea un proyecto sencillo y cercano a los mercados petrolíferos. Además la falta de un acuerdo de estatuto sobre el Caspio hace que sea improbable que se lleven a cabo los proyectos de los oleoductos propuestos por las compañías extranjeras hasta ahora.

## Los actores implicados en la cuenca del mar Caspio

Existen diferencias entre los estados ribereños en cuanto a la necesidad de desarrollar la explotación de sus recursos energéticos.

**Azerbaiján** cuenta con ingentes inversiones extranjeras para la explotación de su petróleo, fruto de los contratos firmados desde su independencia. Su postura queda reflejada en la defensa e interés de la ruta recientemente estrenada que parte de Bakú hasta Ceyhán (Turquía), a través de Georgia. Este oleoducto evita pasar tanto por Rusia como por Irán y está apoyado por los Estados Unidos.

A **Irán** no le urge actualmente la explotación ya que sigue beneficiándose de la del golfo Pérsico. Además no posee la tecnología adecuada, a causa de su situación económica interna así como también por las sanciones que le aplica Estados Unidos. En su caso, las posibles bolsas de petróleo se encontrarían a gran profundidad (con un gran coste de extracción), a diferencia de las de Azerbaiján y Turkmenistán, que se hallan cerca de la costa. La estrategia actual de Irán es potenciar la colaboración entre los estados para convertirse en un elemento clave del desarrollo futuro regional.

En este mismo sentido estaría actuando **Rusia**, que prioriza su vinculación al desarrollo de las nuevas rutas antes que la explotación de sus posibles recursos (que son mucho menores que los de las nuevas repúblicas).

**Kazajistán**, por su parte, dado que controla el 29% del mar Caspio, obviamente, es el que presenta mayor oposición a una división en partes iguales. Mientras tanto ha empezado la explotación de sus recursos energéticos de forma unilateral con compañías transnacionales, especialmente en el yacimiento de Tengiz.

En cambio, **Turkmenistán**, es un importante exportador de algodón (herencia de la época soviética) y sus grandes reservas de gas natural le llevan a querer potenciar ambas actividades, por encima de la explotación de su petróleo. Además la cuestión no resuelta del estatuto legal del mar Caspio impide que se pueda solucionar la disputa que mantiene con Azerbaiján sobre unos yacimientos petrolíferos.

En cuanto a los actores regionales no ribereños cabe mencionar a **Turquía**, que está interesada en convertirse en un país de tránsito del petróleo del Caspio y, a la vez, rivaliza por ser una potencia regional como Rusia e Irán. **Pakistán** e **India**, cada vez más irán adquiriendo importancia a medida que sus demandas de recursos energéticos les vinculen al petróleo del Caspio. Finalmente, **China**, comienza a ser relevante en relación a los recursos del mar Caspio por sus cada vez mayores inversiones, por su interés en abastecerse en un medio o corto plazo desde los yacimientos de Asia Central.

Respecto a los actores no regionales pero con interés por la zona, se puede apuntar que **Estados Unidos** persigue un doble objetivo: por un lado, influir en cada uno de los estados para ejercer su influencia y minimizar el posible papel de Rusia como potencia regional (Sainz, 2003b). Por otro lado, evitar la participación de Irán en cualquier proyecto sobre nuevas rutas de exportación del petróleo del Caspio. En cambio, la **UE**, necesita asegurarse el suministro de gas y petróleo del Caspio, favoreciendo la diversificación de las rutas, a través de inversiones en proyectos de mejora de las infraestructuras y los transportes de la zona (PNUD, 2005).

Estos factores, unidos a lo expuesto anteriormente, nos conducen a tratar el caso de Turkmenistán con mayor profundidad, como objeto de estudio.

## **Turkmenistán**

“Los ciudadanos turkmenos se dividen en tres categorías: son presos; sospechosos de haber cometido algún crimen o amnistiados por el presidente”

Chiste turkmeno

### La república y sus condicionamientos de política exterior

Turkmenistán ocupa una superficie de 488.100 km<sup>2</sup>, con una población que no llega a los cinco millones de habitantes, es, pues, la repúbli-

ca menos poblada de las centroasiáticas y con una población más homogénea desde el punto de vista étnico, ya que el 77% está constituida por turkmenos<sup>40</sup>.

Su situación en Asia Central y sus países fronterizos han marcado sus relaciones. Así, el hecho de no lindar con Rusia le ha permitido desvincularse de ella en mayor medida que sus vecinos; además, ha mantenido relaciones privilegiadas con Irán y, en menor intensidad, con Afganistán.

### Cuestiones políticas

Cada nueva república mantiene una relación diferente con Rusia y ha tenido un distinto desarrollo económico, social y político. Tal como se comentaba al comienzo, Turkmenistán desde su independencia, el 27 de octubre de 1991, ha intentado disminuir la influencia de Rusia tanto en el plano económico como el político. Presenta, sin embargo, graves problemas internos ya que es el país más cerrado a adoptar cualquier reforma política que permita mayores parcelas de libertad para la sociedad civil.

El presidente, Saparmurad Niyazov, ha conducido el proceso de creación de un Estado basado en el culto a su personalidad, que le ha convertido en el epicentro del sistema político y social turkmeno (Kuru, 2002a). Tanto es así que se autodesignó *Turkmenbashi*, “padre de los turkmenos”. Desde su llegada al poder en 1985, ha construido a su alrededor un régimen autoritario, basado en un férreo control y ha reconvertido el Partido Comunista en el Partido Democrático de Turkmenistán. Éste es el único partido legalizado, toda oposición ha sido eliminada. El sistema político es una repú-

40. La composición étnica de Turkmenistán está formada por el 77% de turkmenos, el 9,2% de uzbekos y el 6% de rusos. Véase SAINZ, N. (coord.). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 70-71. P. 203-260. Barcelona: Fundació CIDOB, (octubre 2005).

blica unitaria presidencialista, cuyo poder legislativo cuenta con dos cámaras: el Parlamento (*Majlis*) y el Consejo del Pueblo (*Halq Maslahaty*).

### Principio de neutralidad permanente

El principio sobre el cual pivota la política exterior turkmena es el de la “neutralidad permanente”, que responde a una estrategia para lograr sus intereses nacionales. Es interesante analizar el discurso del ex Ministro de Asuntos Exteriores de Turkmenistán, Boris O. Shikhmuradov (1992 a 2000) sobre la adopción de la postura neutral de su país<sup>41</sup>. Según el citado ministro, los motivos que llevaron a Turkmenistán a optar por la neutralidad podrían resumirse en: la voluntad de participar en las dinámicas regionales e internacionales, de acuerdo a su recién estrenada identidad nacional, y lograr una estabilidad tanto nacional como regional, marco imprescindible para conseguir un desarrollo económico.

En julio de 1992, en el encuentro de los líderes en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (la actual OSCE), el presidente Niyazov proclamó por primera vez la neutralidad positiva, a la vez que la apertura económica. Recién estrenada su independencia, necesitaba atraer lo más posible a compañías transnacionales e inversiones extranjeras, para empezar su nuevo camino en el marco de la economía mundial, sin sucumbir a la influencia rusa.

En marzo de 1995, en el Tercer Encuentro de Jefes de Estado de la Organización de Cooperación Económica (OCE) celebrada en Islamabad, el presidente turkmeno declaró que debido a su voluntad de ser neutral, el país podría actuar como un *peace-making* de la zona de Asia

41. Actualmente es un férreo opositor al régimen de Niyazov y vive exiliado en Moscú. SHIKHMURADOV, B. “Positive Neutrality as the Basis of the Foreign Policy of Turkmenistan”. *Perception*. Vol. 2, No. 2. (1997).

Central. A lo largo del tiempo fueron aceptando su neutralidad, primero, los países vecinos y poco a poco los demás países, hasta que el 20 de octubre de 1995 en Cartagena (Colombia) Turkmenistán se convirtió en el 114 Estado miembro con plenos derechos del Movimiento de No-Alineados. Fue la primera ex república soviética que se adhería. Además, todos los otros estados miembros aceptaron su condición de neutralidad, sin ser por ello un hecho causal.

Finalmente, la Asamblea General de Naciones Unidas reconoció su condición de neutralidad el 12 de diciembre de 1995, según refleja la Resolución 50/80 [A]<sup>42</sup>. El 27 del mismo mes, se realizaron las enmiendas pertinentes de la Constitución turkmena para adecuarla a su nueva situación neutral<sup>43</sup>.

Por lo tanto, la opción de la neutralidad define las líneas a seguir en política exterior. A escala regional, esto implica, entre otras cuestiones, la cooperación geopolítica, la seguridad fronteriza y la inmunidad territorial. Además significa la no participación en ningún bloque militar, ni alianza o iniciativa política (Areng, 2002).

De la misma manera, tampoco permite la implantación de bases militares en su territorio.

Incluso tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, el país mantuvo su postura neutral, accediendo sólo a ser pasillo aéreo para transporte y entrega de ayuda humanitaria para Afganistán, pero sin permitir en ningún momento la entrada de tropas estadounidenses en su territorio.

Para algunos autores, la neutralidad es, en efecto, un primer paso para desligarse de la influencia rusa, que permite a Turkmenistán participar en

42. <http://daccess-ods.un.org/TMP/2171474.html>

43. La fiesta más importante, tras la celebración del Día de la Independencia, es el Día de la Neutralidad (12 de diciembre).

la política regional sin ataduras (Menteshashvili, 1999). Pero lo cierto es que actualmente Turkmenistán vive sumido en un aislamiento regional e internacional (Djalili y Kellner, 2003), y se ha alejado de cualquier proceso de reforma política o de cooperación regional.

Vinculado a ello, debe apuntarse que la opción política de neutralidad de Turkmenistán ha servido en la práctica para convertirse en un “país oportunista”: que ha basado su política exterior en sus intereses y se ha escudado en la neutralidad para poder evitar injerencias externas que pudieran poner en peligro el régimen de Niyazov.

En cuanto a su participación en organizaciones regionales, conviene mencionar que está solo en dos: en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y en la OCE. Pero recientemente ha solicitado cambiar su estatuto en el seno de la CEI, para pasar de miembro pleno a simple observador (Sainz, 2006).

### **Los recursos energéticos: el gas turkmeno**

Al igual que Kazajstán, Turkmenistán no posee salida al mar, es por ello que se les considera “estados-enclave”: dependen de los países vecinos, necesitan de ellos para superar las dificultades orográficas para poder desarrollar todo su potencial energético (Cheterián, 1999). A pesar de su riqueza energética, Turkmenistán no ha podido explotar y beneficiarse realmente de sus reservas de gas y petróleo, sobre todo debido a su sistema político (Gleason, 2004).

Actualmente existen 39 yacimientos gasíferos explotados y controlados por empresas estatales turkmenas: Turkmenneft que gestiona la explotación, producción y transporte del petróleo y del gas en el oeste del país; y Turkmengaz que realiza lo mismo pero en la parte oriental del país (Olcott, 2004).

Como consecuencia de su estrategia, Turkmenistán es un país selectivo a la hora de mantener relaciones económicas y regionales, por ejemplo evita las organizaciones que presionan a favor de reformas políticas o

de derechos humanos<sup>44</sup>. En cuanto a la explotación de sus recursos, no tiene preferencias sobre la procedencia de los inversores pero bien es cierto que su neutralidad le permite desvincularse de cualquier alternativa de integración regional (Kuru, 2002b).

De esta forma tiene mayor margen de maniobra a la hora de aliarse o acercarse a otros países para lograr sus objetivos. Esta postura es muy conveniente para una serie de países, entre los cuales destacan India, que teme la creación de un bloque islámico en Asia Central (Kuru, 2002b), y Estados Unidos que se opone a cualquier poder regional liderado por Rusia o por Irán.

En definitiva, queda claro que la neutralidad es una opción encaminada a facilitar la política energética del país, es decir, poder atraer a los mejores clientes que le ofrezcan las ofertas más cuantiosas por sus reservas de gas y de petróleo.

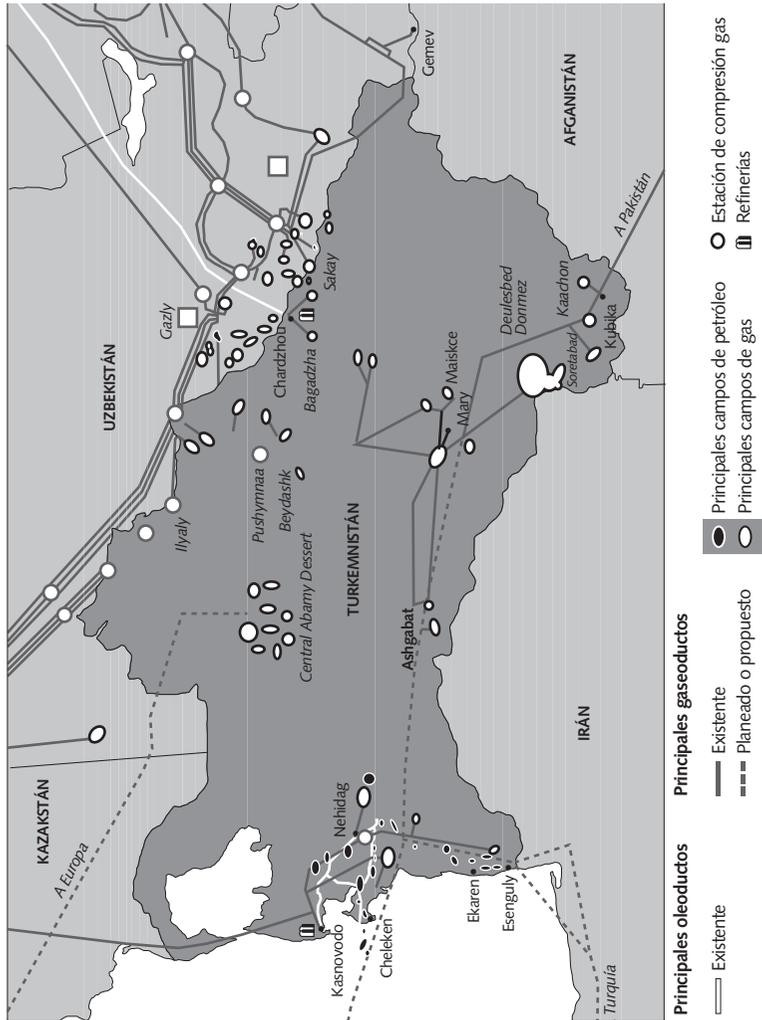
En ese sentido, la política aislacionista de Turkmenistán deja de serlo en lo que respecta al mercado del gas y el interés del país por explotar su recurso energético.

No compartir frontera con Rusia, ya que linda con Kazajstán, le ha permitido virar su política exterior hacia una disminución de la dependencia con Rusia y orientar las rutas de exportación de sus recursos hacia el golfo Pérsico, incluyendo a Irán en su acceso a los mercados internacionales, a pesar de la reticencia de Estados Unidos a cualquier tipo de cooperación regional con Irán.

En el mapa 4 pueden verse los principales campos de explotación de gas y petróleo turkmeno así como la red existente de oleoductos y gasoductos.

44. [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/turkmenistan/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/turkmenistan/intro/index.htm) [consulta: 2 de octubre de 2006]

Mapa 4. Los campos de explotación de gas y petróleo de Turkmenistán



Fuente: Energy Information Administration (EIA), <http://www.eia.doe.gov>.

Por otro lado, el presidente Niyazov es consciente del gran interés occidental por sus reservas de gas, baza que le permite no sufrir demasiadas represalias por su falta de práctica democrática tal y como comenta O. Roy: “La única garantía de Turkmenistán para su independencia es vendiendo su gas... Turkmenistán está en el proceso de convertirse en ‘una república del gas’ en el cual el poder de algunas empresas internacionales y el presidente megalómano se sientan cómodamente al lado” (Roy, 2000)

El esfuerzo de Turkmenistán para paliar el legado soviético (rutas que pasan por territorio ruso, infraestructuras obsoletas, difícil acceso a los mercados internacionales, etc.), se ve afectado por una completa falta de transparencia en sus prácticas legales y en el entorno económico, que hacen poco atractivo el país a los inversores<sup>45</sup>.

Tal como se constata en el artículo de Serra sobre el tema de gobernanza, Turkmenistán es un claro ejemplo de mala praxis (Serra, 2006). Todos los datos que se ofrecen sobre su desarrollo económico están controlados por el régimen, por lo que son poco fiables. Es bien sabido que el nivel de economía sumergida es muy elevado, sin olvidar el grado de corrupción que está extendida a todos los niveles de la administración<sup>46</sup>.

45. A diferencia de lo que manifestó el entonces Ministro de Asuntos Exteriores: “Turkmenistán ofrece la neutralidad como garantía para las inversiones extranjeras”, en su artículo SHIKHMURADOV, op. cit.

46. Véase al respecto: *Report by Global Witness*. (Abril 2006) – Washington DC: Global Witness Publishing Inc. 2006. P. 3, 12-20; y SABONIS-HELFF, T. “The rise of the Post-Soviet Petro-States: energy exports and domestic governance in Turkmenistan and Kazajstán”. En: BURGHART, D.L. (ed.) *In the track of Tamerlane: Central Asia's path to the 21st century*. Ed. CTNSP, 2004. P. 168-172.

Asimismo, la producción está monopolizada por el Gobierno, y los beneficios derivados de la explotación del gas no han llevado en estos años a una mejora del nivel de vida de su población, sino a un enriquecimiento del estamento político así como a una serie de actuaciones todas ellas encaminadas a alimentar la megalomanía del presidente Niyazov<sup>47</sup>. Todo esto no hace más que confirmar que el Estado sigue siendo aún hoy el actor dominante de la economía turkmena.

En las relaciones económicas de Turkmenistán con inversores extranjeros, prima el beneficio económico a la hora de firmar y cerrar contratos comerciales. Es por ello que no se incluyen presiones al Gobierno turkmeno para que introduzca reformas políticas como condición necesaria para beneficiarse de la exportación de su gas.

Respecto a este último tema, cabe mencionar que Turkmenistán, sufre lo que se conoce como la “maldición de los recursos”. Su economía depende demasiado de las exportaciones de gas, tendiendo a una casi nula diversificación de la actividad económica, que junto a la corrupción existente, lleva a un debilitamiento de sus instituciones. Los indicadores demuestran que, a pesar de la riqueza del país, no ha habido una mejora de las condiciones de vida de su población (PNUD, 2005).

### **Posibles rutas de exportación**

Desde la independencia de Turkmenistán se han presentado distintos proyectos para vincular sus riquezas energéticas a los mercados internacionales, existen varias rutas posibles, de las cuales se destacan:

47. Además de la construcción de estatuas ensalzando su persona, existen proyectos para construir un zoológico en el medio del desierto, con incluso pingüinos. Véase al respecto: SAAT, J.H. “Turkmenistan: People! Motherland! Leader?”. *Conflict Studies Research Centre. Central Asia Series*. P. 4-5. 2005.

1. De Turkmenistán, pasando por Irán hasta llegar a Turquía: al gasoducto ya existente desde 1997 se podría conectar a la red interna iraní hasta la ciudad de Tabriz y, desde allí, construir hasta la frontera con Turquía. Sería una puerta de acceso a los mercados europeos sin pasar por territorio ruso.
2. De Turkmenistán hasta Irán: desarrollar la vía existente (Korpeje-Kord Kuy), permitir que el gas turkmeno llegue hasta el golfo Pérsico. Sería, en términos económicos una de las rutas más lógicas, pues se aprovecharía de la ya existente red interna y su coste económico sería menor que el de las otras propuestas.
3. De Turkmenistán hasta China: es una propuesta en vías de estudio, condicionada sobre todo por su elevado coste económico;
4. de Turkmenistán a Azerbaiján pasando por el mar Caspio. Esta propuesta presenta serias dificultades de realización, debido al impacto medioambiental que supondría atravesar las aguas del mar Caspio así como por la falta de acuerdo sobre su situación legal. Esta iniciativa contaba con el apoyo de Estados Unidos pues suponía evitar el paso tanto por Rusia como por Irán.
5. De Turkmenistán, a través de Afganistán hasta llegar a Pakistán o bien a la India (Trans-Afgano). Esta posibilidad evita el paso tanto por Rusia como por Irán. El problema, en este caso no es sólo económico sino también estratégico, debido a la situación política actual de Afganistán, que no cumple la necesaria estabilidad para ello.

De todo esto se deduce que Turkmenistán no ha podido sacar todo el posible beneficio de sus riquezas naturales debido a motivos geopolíticos (disputa sobre el estatuto legal del mar Caspio) y de infraestructuras (falta de rutas que faciliten la incorporación de su gas en el mercado internacional).

## Turkmenistán y su inserción internacional. Presencia de actores internacionales

Asia Central se ha convertido, sobre todo tras los atentados del 11-S, en un espacio privilegiado en el cual la competición geoestratégica implica a distintos actores. A fines operativos se ha optado por agruparlos siguiendo este esquema:

- actores regionales ribereños al mar Caspio: Rusia, Azerbaidzhán, Kazajstán, Irán y Turkmenistán.
- actores regionales: Turquía y Afganistán.
- actores no regionales: Estados Unidos y la Unión Europea.
- actores no estatales: compañías transnacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Con esta aproximación se podrán analizar las dinámicas en política exterior de dichos actores en relación a Turkmenistán y el juego geoestratégico del gas turkmeno.

Los actores regionales ribereños comparten las mismas inquietudes hacia temas cruciales e irresueltos, tales como la definición del nuevo estatuto legal del mar Caspio y la correspondiente posible división y las disputas por influir en los trazados de las rutas de exportación.

### Actores regionales ribereños

#### *Federación Rusa*

La política rusa se basa en no perder la influencia en la zona de su pasado soviético. Siguiendo su política del “extranjero cercano”, Rusia intenta sobre todo contrarrestar el posible aumento de influencia por parte de Turquía o de Irán, al mismo tiempo que busca mantener el control sobre los principales pasos de los recursos energéticos (Sainz, 2005). Según algunos especialistas, “...Rusia es demasiado débil como para volver a

ejercer el dominio imperial sobre la región o como para evitar que otros lo hagan, pero también está demasiado próxima y es demasiado fuerte como para que se la pueda excluir” (Brzezinski, 1998).

Actualmente la mayoría de los oleoductos pasan por su territorio, cuyo derecho de tránsito le reporta unas importantes ganancias, a las cuales no quiere renunciar. Pero en líneas generales no desea una zona centroasiática inestable, pues no sería beneficioso para sus intereses políticos y económicos.

### *Irán*

A pesar de las restricciones existentes para cualquier colaboración posible con Irán, Turkmenistán necesita mantener relaciones de cooperación con su vecino del sur, para un acceso a los mercados mundiales. Es decir, que sus relaciones se basan en la colaboración económica sin la dimensión ideológica; prima el pragmatismo. Es una necesidad bidireccional: para Turkmenistán por lo anteriormente dicho, y para Irán es una oportunidad para poder presentarse como un actor capaz de actuar de acuerdo a las exigencias económicas existentes y salir del aislamiento impuesto por la política estadounidense. Aunque competidores en materia de gas (Djalili y Kellner, 2003), lo cierto es que se han producido una serie de situaciones que han incrementado las relaciones entre ambos países, destaca por ejemplo la apertura del trayecto ferroviario entre Mashad (Irán) hasta Tédzhen (Turkmenistán) en mayo de 1996, que conecta de esta forma tanto a Turquía, como a Irán, y Asia Central con la ya existente red ferroviaria de Asia Meridional.

La única ruta que Rusia no monopoliza es la que conecta Turkmenistán con Irán la de Korpeje-Kord Kuy, inaugurada en 1997, siguiendo la práctica del *swap*<sup>48</sup>.

48. El gas turkmeno abastece el norte de Irán y, a cambio, la misma cantidad de gas iraní (situado al sur del país) se envía a los mercados internacionales.

Se ha propuesto un oleoducto directo para transportar petróleo desde el mar Caspio hasta el golfo Pérsico, que conectaría Kazajstán y Turkmenistán hasta el ya existente oleoducto de la red interna iraní, que se extiende hasta los puertos del golfo Pérsico. El proyecto está paralizado sobre todo por la negativa de Estados Unidos a la inclusión de Irán en el juego geoestratégico en la zona.

#### *Azerbaiján*

Este país, mantiene una disputa por unos yacimientos en el mar Caspio con Turkmenistán, situación que, entre otros motivos ya citados, no permite lograr un acuerdo sobre el estatuto legal del Caspio. Actualmente parece creciente el interés por la explotación de gas azerí, que entra en competencia directa con el turkmano, con la ventaja de su situación geográfica, más cercana al mercado europeo (Djalili y Kellner, 2003).

#### *Kazajstán*

Desde su independencia *Kazajstán* ha desarrollado, gracias a las inversiones extranjeras, su industria del petróleo, para cuyo transporte utiliza principalmente las vías rusas. La cuestión principal es que si comienza a medio plazo a explotar sus reservas de gas, entonces entrará en competencia directa con Turkmenistán.

### **Actores regionales**

#### *Turquía*

Tras el fin del gigante soviético, Turquía intentó consolidarse en el espacio centroasiático en base a sus afinidades étnicas y lingüísticas con las comunidades turcófonas. La importancia cultural no ha permitido facilitar a Turquía la creación de un espacio "panturco". A pesar de sus intentos y del apoyo de Estados Unidos, Turquía no ha logrado convertirse ni en la principal potencia regional de la zona, ni en la locomotora

económica de la región (Chernyavsky, 2006). Actualmente sus relaciones con las repúblicas de Asia Central son principalmente económicas<sup>49</sup>.

### *Afganistán*

Cabe decir que Afganistán podría convertirse en un relevante actor regional “pasivo” en caso de lograr una estabilidad que le pudiera permitir presentarse como un importante país de tránsito, del gas turkmeno especialmente, que conectara Asia Central directamente con Asia Meridional. De momento es un elemento desestabilizador y que produce preocupación entre sus vecinos.

### **Actores extra-regionales**

#### *Estados Unidos*

Tras los atentados del 11 de Septiembre de 2001, Estados Unidos ha emprendido una lucha global contra el terrorismo, entendido como un enemigo volátil y que requiere una actuación dinámica y en varios frentes: político, militar, económico, etc. En su lucha contra el nuevo enemigo, Washington necesita del apoyo de los países centroasiáticos, para poder llevar a cabo su política de “geopresencia” basada en una estrategia multidimensional pensada para proporcionar acceso a todas las regiones a través de una presencia en el extranjero suficiente para poder actuar en el momento que se crea necesario (Martin, 2004). Pero no obtuvo de Turkmenistán la cooperación deseada, ya que sólo abrió sus puertas al espacio aéreo para que pasara ayuda humanitaria, tal como se ha mencionado anteriormente.

La presencia de Estados Unidos en la región seguirá durante un tiempo considerable, tal como afirmó la Secretaria de Estado, Condoleezza

49. Sobre todo con Uzbekistán se ha creado una red de becas universitarias. Véase: Sainz (2005b). op. cit. P. 130.

Rice, durante su viaje centroasiático en octubre de 2005 (Chernyavsky, 2006). De todo ello se deduce la importancia de la zona, desde la cual la única potencia global puede, de forma radial, “estar presente” y/o alcanzar países tales como Afganistán, Pakistán, India, Irán, Rusia y China.

### *Unión Europea*

La política de la UE respecto a los países centroasiáticos se articula en base a su interés en que estos realicen una transición democrática, promoviendo la estabilidad regional y la seguridad de Asia Central y asistiendo a su desarrollo económico. Su principal instrumento para lograrlo es el programa TACIS (Ayuda técnica para la Comunidad de Estados Independientes, en su sigla inglesa). Vinculado a dicho programa se encuentra el específico INOGATE (programa dirigido al transporte interestatal de gas y petróleo a Europa); y el TRACECA (PNUD, 2005), para desarrollar un corredor de este a oeste para enlazar Asia Central (Djalili y Kellner, 2003) y Europa cruzando el mar Caspio.

En 1992 la UE empezó en Turkmenistán proyectos concentrados principalmente en el sector agrícola, así como en programas de ayuda para infraestructuras de transportes.

### **Actores no estatales**

#### *Compañías transnacionales*

Se ha demostrado que Turkmenistán, con su política de neutralidad y de aislamiento de facto se ha convertido en un actor con interacciones muy puntuales, siempre siguiendo sus intereses nacionales y en aras de una explotación de sus recursos que ofrezca la máxima rentabilidad. Tras casi catorce años de independencia, lo cierto es que Turkmenistán no ha salido del todo de la influencia y dependencia de Rusia y los proyectos existentes de compañías extranjeras que no pasen por territorio ruso se encuentran en fase de estudio de viabilidad, o suspendidos por los enor-

mes costes asociados o por incluir zonas inestables, tales como Afganistán, o pendientes de un marco legal como es el caso del mar Caspio.

En lo que se refiere a la presencia de empresas extranjeras en Turkmenistán, pueden destacarse las que desempeñan un papel protagonista en cuanto a la explotación del gas turkmeno:

- Bridas (Argentina) es la empresa con mayor inversión realizada, y la primera en comprender la importancia de Turkmenistán en Asia Central.
- Dragon Oil (Irlanda con un 70% de presencia de Dubai y la Unión de Emiratos Árabes) desde 1993 está explotando campos gasíferos y ha firmado un acuerdo con el Gobierno turkmeno para continuar por 25 años más, sobre todo en la zona del Caspio.
- Burren Energy (Reino Unido).
- Exxon Mobil (EEUU)
- Petronas (Malasia), presente desde 1995, sigue explotando campos de gas en la zona de la costa del Caspio (Olcott, 2004).

### *ONG*

En Turkmenistán las pocas organizaciones no gubernamentales que actúan sólo pueden trabajar sobre temas relacionados con la educación o la sanidad, sin interferir ni cuestionar la situación de los derechos humanos o la libertad de prensa, pues están estrictamente controladas por el Gobierno turkmeno. En el informe de Reporteros sin Fronteras de 2006 se denuncia la situación cada vez más crítica de la libertad de prensa. En septiembre murió en extrañas circunstancias la corresponsal de Radio Free Europe en una cárcel turkmena (RSF, 2006). Este hecho, a pesar de las peticiones de la UE, no ha provocado ni una detención, ni una aclaración de los hechos ni siquiera una investigación.

En cuanto a la sociedad civil turkmena, también cabe destacar que al estar tan fuertemente controlada y reprimida, las ONG no pueden incidir en una mejora de las capacidades de la población, ni en sus derechos.

## Consideraciones finales

La región de Asia Central sigue siendo un polvorín inestable, acechada por múltiples problemas de diversa índole (política, social, económica, de seguridad, etc.).

Su importancia geoestratégica ha hecho que aparezca como una de las zonas más candentes de la agenda internacional. Es el escenario de las dinámicas geopolíticas de diversos actores, cuyas repercusiones sobre la evolución de la zona están en constante cambio.

En cuanto a la situación del mar Caspio, mientras no se resuelva su estatuto legal, basado en un acuerdo de los cinco países ribereños, seguirá siendo de gran inestabilidad. Es más, las disputas por yacimientos en el Caspio o las diversas propuestas de oleoductos, son factores a tener en cuenta para comprender la realidad de esta área. Las compañías transnacionales operantes en la zona no sólo dependen de condicionamientos económicos, sino en gran medida políticos.

En este contexto es improbable que Turkmenistán pueda desarrollar su economía, pues, para ello, necesita de los demás países vecinos. Su aislamiento intencionado, principalmente para evitar cualquier injerencia en su política interna autoritaria y represiva, debería ir cediendo paso a una estrategia de acercamiento y de cooperación regional real.

Según lo analizado hasta ahora, queda evidenciado que en Turkmenistán no existe oposición política y el poder está concentrado en las manos del presidente, omnipresente en todos los ámbitos de la vida de la población turkmena. A pesar de haber firmado y ratificado varios convenios y tratados internacionales, Turkmenistán no respeta las libertades civiles ni promueve los derechos humanos de su población.

La gran riqueza energética no ha revertido en una mejora sustancial de la calidad de vida de la población ni de los derechos civiles; ni ha conseguido realmente incorporar al país en el mercado internacional. Su principal problema sigue siendo la falta de vías de transporte para colocar, sobre todo, el gas sin tener que depender de las rutas rusas.

De todas formas, su futuro está estrechamente ligado a la evolución de Afganistán, a la lucha por conseguir ámbitos de influencia por parte de Rusia e Irán y de las consecuencias de las decisiones geopolíticas de actores implicados en la región centroasiática, como puede ser las de Estados Unidos respecto a Irán.

## Referencias bibliográficas

- ADB, *Central Asia. Increasing gains from Trade through regional cooperation in trade policy, transport, and customs transit*, 2006
- ÁLVAREZ CALZADA, J.O. "Dibujando el mar Caspio". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 64. (diciembre 2003-enero 2004). P. 99-122.
- ASKAROV, G. "Border Games in the Caspian Sea: Newly Independent States vs. Russia and Iran Co.", *Caspian Crossroads Magazine*. Vol. 4, No. 2, (Invierno 1999) [en línea] [consulta: 20 de septiembre de 2006]. <http://ourworld.comuserve.com/homepages/usazerb/423.htm>
- ARENG, L. "Chapter 3: Past and present". En OSER, D. (ed.) *The Caucasus and Central Asia: Needs and Options for stabilisation*. Nato Defense College, Monograph Series. No. 16, 2002. P. 51.
- ATTINÀ, F. "Regional security partnership: the concept, model, practice, and a preliminary comparative scheme". *Jean Monnet Working Papers*. No. 58. (julio 2005).
- AYDIN, M. "Regional security issues and conflicts in the Caucasus and the Caspian regions". *International Relations and Security Network*. (1999). [en línea]. Zurich: Center for Security Studies. [consulta: 4 de septiembre de 2006]. <http://www.isn.ethz.ch>
- Caspian Revenue Watch*. New York: Open Society Institute. 2003.
- BRZEZINSKI, Z. *El gran tablero mundial*, Barcelona: Paidós, 1998. P. 153.
- CHERNYAVSKY, S. "Central Asia in an Era of Change". *Russia in Global Affairs*. Vol.4. No.1 (enero-marzo 2006). P. 97.

- CHETERIÁN, V. "El espacio postsoviético como centro del caos geopolítico", *Geopolítica del caos*. "Capítulo 8: Geopolítica de Asia central". Barcelona: Ed. Debate 1999. P. 174.
- CORNELL, S. "The nexus of narcotics, conflicts, and radical Islamism in Central Asia". *Caspian Brief*. No. 24. (junio 2002). <http://www.cornell-caspian.com>
- DETTKE, D. (ed.), *A great game no more: oil, gas and stability in the Caspian Sea region*. Washington: Friedrich-Ebert-Stiftung. 1999.
- DJALILI, M-R., y KELLNER, T. *La nueva Asia Central. Realidades y desafíos*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2003. "Capítulo 3: Realineación estratégica". P. 85-210; y "Capítulo 4: El Caspio: corazón de la nueva geopolítica". P. 211-306.
- Energy Information Administration (EIA), U.S. Department of Energy: "Caspian Sea Region", *EIA Country Analysis Briefs* (August 2003), en <http://www.eia.doe.gov>
- El Atlas de Le Monde Diplomatique*. (abril 2003). Valencia: Ediciones Cybermonde S.L., 2003.
- GELB, B. (2006) "Caspian oil and gas: production and prospects". *CRS Report for the Congress*. [en línea] [consulta: 10 de septiembre de 2006]. <http://www.crs.org>
- GLEASON, G. "Reform strategies in Central Asia: Early Starters, Late Starters, and Non-Starters". En: BURGHART, D.L. (ed.) *In the track of Tamerlane: Central Asia's path to the 21st century*. Ed. CTNSP, 2004. P. 56-58.
- HILL, F. (2001) "The Caucasus and Central Asia". *Policy Brief*. The Brookings Institutions. No. 80. [en línea] [consulta: 10 de septiembre de 2006]. <http://www.brookings.edu>
- KALIYEVA, D. "The geopolitical situation in the Caspian Region". *UNISCI Discussion Papers*. (enero 2004).
- KAMENKA, P. "Turkmenistán 2005. Gesticulations et grandes manœuvres". *Le courrier des pays de l'Est. La Russie et les autres pays de l'Est en 2005*. N.1053 (enero-febrero 2006). P.194-212.

- KURU, A. "Between the state and cultural zones: nation building in Turkmenistan". *Central Asian Survey*. No. 21/1. (2002a). P. 71-90.
- KURU, A. "The Rentier State Model and Central Asian Studies: The Turkmen Case". *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*. Volumen I. No.1. (primavera 2002b). P. 51-71.
- LADAA, M. "Transboundary issues on the Caspian Sea". *International Centre for Conversion*. Paper No. 47.(enero 2006). P. 13-18.
- MARTIN, G. "La Estrategia de Seguridad Nacional de los EEUU. y el Imperativo de la "Geopresencia". *Air & Space Power Journal* (2004) [en línea] [consulta: 11 de octubre de 2006].  
<http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-s/1trimes04/martin.html>
- MEHMET, E. (et. alt). "The Effect of Dense Maritime Traffic On The Bosphorus Strait and Marmara Sea Pollution" en <http://balwois.mpl.ird.fr/balwois/administration/allfullpapers.php>
- MENTESHASHVILI, A. *Security and Foreign Policy in Central Asia and Caucasian Republics*. NATO Reports. 1999. "Chapter III: Neutrality of Turkmenistan in the system of security and foreign policy of the Central Asian countries". P. 20-28.
- MORALES, J. "Reservas y transporte de petróleo en el mar Caspio: el oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhán". UNISCI *Discussion Papers*. No. 6. (octubre 2004). P. 2-5.
- OLCOTT, M. "International gas trade in Central Asia: Turkmenistan, Iran, Russia and Afghanistan". *Working paper*, No. 48. (Mayo 2004). Stanford University and the James A. Baker III Institute.
- PARVIZI AMINEH, M. (ed.), *Central Eurasia in Global Politics. Conflict, Security and Development*, (2ª ed.). Leiden: IIAS, 2005. P. 77-160.
- RASHID, A. *Los talibán. El Islam, el petróleo y el nuevo "Gran Juego" en Asia Central*. Barcelona: Ediciones Península, 2001. "Tercera parte: el nuevo "Gran Juego". P. 217-239.
- Report by Global Witness*. Washington DC: Global Witness Publishing Inc. 2006.

- Reuters Business Briefing*, 26 October 1993. "Iran and Turkmenistan Issue Joint Communiqué at the End of Rafsanjani's Visit",
- ROSENBERG, N. "Science and Technology to Advance Regional Security in Central Asia". *Lawrence Livermore National Laboratory*. (2002). [en línea] [consulta: 2 de septiembre de 2006]. <http://www.llnl.gov/tid/Library.html>.
- ROY, O. *The New Central Asia: The Creation of Nations*. London: I.B. Tauris, 2000. P. 194.
- RSF *Informe de actividad 2005*, [en línea] [consulta: 30 de octubre de 2006]. [http://www.rsf.org/article.php3?id\\_article=9622](http://www.rsf.org/article.php3?id_article=9622)
- SAAT, J.H. "Turkmenistan: People! Motherland! Leader?". *Conflict Studies Research Centre. Central Asia Series*. (2005) [en línea] [consulta: 6 de septiembre de 2006]. <http://www.da.mod.uk/csrc>.
- SABONIS-HELFF, T. "The rise of the Post-Soviet Petro-States: energy exports and domestic governance in Turkmenistan and Kazajstán". En: BURG-HART, D.L. (ed.) *In the track of Tamerlane: Central Asia's path to the 21st century*. Ed. CTNSP, 2004. P. 159-185.
- SAINZ GSELL, Nora "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, (2003ª). P. 179-202.
- "Las repúblicas ex-soviéticas de Asia Central en el sistema internacional del siglo XXI. Balance de una década de independencia", *Cuadernos Constitucionales*, No. 43/44. (primavera/verano, 2003b). P. 191-210.
- (coord.) "Asia Central: Área emergente en las relaciones internacionales. Perfil de los países, crisis, cronología histórica, mapas", *Afers Internacionals*, núm. 70-71 (octubre), 2005a
- "Asia Central en un mundo en cambio: de región periférica a área generadora y de aplicación de políticas. Actores, política y seguridad", *Afers Internacionals*, núm. 70-71 (octubre), 2005b. P. 15-141.
- "Asia Central en 2005 ¿el cambio en la transición?", *Anuario Asia-Pacífico 2005*, Barcelona, Fundación Cidob, Casa Asia y Real Instituto Elcano, 2006. P. 43-54
- Strategy for Turkmenistan*. EBRD. Junio 2006.

- SERRA, R. "Gobierno en Asia Central: el caso de Uzbekistán" – 2006 documento de trabajo en este monográfico,
- UNDP, *Central Asia Human Development. Bringing down barriers: Regional cooperation for human development and human security*. Bratislava: Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States. 2005.
- USAID. *Turkmenistan. USAID Country Health Statistical Report*. Junio 2005.
- VAN LINDE, C. et al. "Escenarios del mañana: sistema, geopolítico y petróleo". *Política Exterior*. No. 112. (agosto 2006). P. 49-66.
- World Factbook 2006*. CIA. [en línea] [consulta: 25 de octubre de 2006] <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook>

## **Asia Central como centro geopolítico: Dualidad gubernamental, cooperación esponsorizada y “maná” energético**

**Nora Sainz Gsell**

Profesora Titular de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) e Investigadora del Instituto Universitario de Estudios Internacionales (UAB)

En el sistema internacional de posguerra Asia Central, tal como lo ponen de manifiesto los trabajos anteriores que consideran los temas de gobierno, cooperación y seguridad, se ha transformado en un área geopolíticamente significativa por las características que presenta, por las posibilidades que ofrece y por el lugar que ocupa en la agenda de los principales actores, ya sean potencias u organizaciones internacionales.

Así, desde el ámbito del gobierno/gobernanza/gobernabilidad, se puede concluir que cualquier análisis que se realice sobre la región en su conjunto y de las repúblicas en particular, debe considerar los procesos en paralelo a que han estado sometidas dichas repúblicas, a saber, el de construcción estatal (necesidad de creación de la identidad nacional y de instituciones), el de consolidación de las independencias y de las transiciones, y el de inserción internacional (condicionado, en parte, por los anteriores). En los dos primeros casos, es indispensable mencionar el papel que la llamada “doble gobernanza” o “gobernanza paralela”, es decir el impacto que las instituciones informales tienen en la región, y que permite entender tanto la estabilidad en la zona como el funcionamiento real de la gobernanza. De ahí, la necesidad de continuar profundizando en aquellos aspectos escasamente trabajados como son las relaciones tribales, la estructura de clanes, los mecanismos de ejercicio de influencia y la distribución de poder informal, que son fundamentales para explicar la particularidad de los regímenes centroasiáticos, así como, para mejorar los déficits democráticos que presentan. En ese sentido, se debe indagar por

un lado, las políticas, las estrategias y los instrumentos que conduzcan a la creación de instituciones formales fuertes, eficientes y transparentes en Asia Central que la doten de cierta estabilidad; por otro, las políticas que re-conduzcan y atemperen las llamadas “economías duales”, generadoras de un alto grado de desigualdad (niveles de renta, corrupción, etc.), de pobreza (acceso a los recursos) y de deterioro social en la región. A su vez, el estudio de la doble gobernanza en el contexto centroasiático, podría servir para aplicar ese modelo de análisis a otras áreas que comparten características geopolíticas y socioculturales similares (Afganistán, por ejemplo). El estudio de Uzbekistán pone en evidencia que la falta de fortaleza de las mencionadas instituciones formales (personalismo presidencial, conflicto de clanes, lucha por el control de los recursos, persecución de la oposición, etc.) no sólo supone el riesgo de una posible desestabilización de la república, sino también de la región (en ese sentido habría que mencionar junto al uzbeko, los casos turkmeno y kazajo).

Respecto a la cooperación, hay que apuntar que la propia idiosincracia de las repúblicas la condiciona. El hecho de ser jóvenes estados, con una estructura institucional débil, y con problemas económicos, de desarrollo y de seguridad, determina en gran medida las políticas de cooperar en la región y de la región con el exterior. Tal como se ha apuntado, las repúblicas aparecen en las agendas de potencias como la Federación Rusa, Estados Unidos y China, priorizando cada una de ellas su modelo de cooperación en función de sus intereses geopolíticos (dando lugar a un “solapamiento” de organizaciones). Este hecho tiene una doble lectura; por un lado, incide negativamente en el surgimiento de un posible espacio de cooperación propio entre las cinco repúblicas centroasiáticas pero, por otro, les permite establecer un regionalismo con distintos niveles o a “la carta” (asociándose con aquel actor que en determinada coyuntura ofrezca seguridad y beneficios). La presencia y acción de actores internacionales potenciando el acercamiento a determinadas repúblicas, como ha sido el caso de Rusia hacia Kazajstán o de Estados Unidos, durante algún tiempo hacia Uzbekistán, ha incentivado la aparición de fracturas y rivalidades entre los esta-

dos, incidiendo en cualquier iniciativa cooperativa. Rivalidad, muchas veces también potenciada y fomentada desde los propios regímenes autoritarios, personalistas, poco, proclives, en general, a la conformación de espacios regionales a los que ceder algún tipo de soberanía. Esta falta de espacios y de organizaciones de cooperación eficientes es subsanada por una práctica muy extendida en la región, la de los acuerdos bilaterales, potenciada tanto por las repúblicas como por los actores externos, siendo la Federación Rusa el Estado más activo en este sentido. Es necesario destacar que frente a problemas comunes (falta de recursos para explotación de materias primas, graves situaciones medioambientales, crimen organizado, etc.) que podrían haber actuado como leitmotiv para el inicio de procesos de cooperación multilateral entre las repúblicas, han prevalecido las divergencias y la falta de una posición conjunta, de una gestión común. Quizás, el comenzar con temas de agenda, pocos pero que afecten de manera sustantiva a todas (gestión de los recursos hídricos, por ejemplo) y en los que, el beneficio de cooperar sea más alto que el costo de no hacerlo, puede ser el punto de partida para el inicio de mecanismos de cooperación y, en ese sentido, podría ser fundamental la ayuda exterior (organizaciones de Naciones Unidas, Unión Europea). De ahí, que, en líneas generales, se podría caracterizar el regionalismo en Asia Central como de intergubernamental (sólo existe la cooperación interestatal), *esponsorizado* (liderado y dinamizado por distintas potencias) y “a la carta” (dependiendo de las condiciones políticas, económicas y de seguridad de las repúblicas).

Referente a la seguridad vinculada a los recursos energéticos, hay que puntualizar que, hoy por hoy, constituye el tema clave o pieza fundamental del “Gran Juego” de Asia Central. La vuelta a la geopolítica clásica, entendida en términos de lucha y ejercicio de poder, así como de dominio de los recursos que lo generan, encuentra en las políticas diseñadas por las grandes potencias en torno al mar Caspio, el ejemplo más acabado del sistema internacional del siglo XXI. Si bien la explotación del gas y del petróleo existentes en el área, así como el control de las rutas, constituyen el

núcleo duro de las relaciones y de las rivalidades entre los grandes actores internacionales, es evidente, que dichos recursos constituyen el pilar de las economías de las repúblicas, en particular, de Kazajstán y de Turkmenistán, ya que sus políticas se basan en la explotación energética. En este sentido cada república ha diseñado una estrategia de aprovechamiento, y en el caso del llamado “país del gas”, la república turkmena, ésta va ligada a su excepcionalidad en el área, es decir la neutralidad en materia de política exterior, y la condición de ser el régimen centroasiático más cerrado (para evitar cualquier injerencia en política interna)<sup>50</sup>. Ante la carencia de recursos básicos para la seguridad del Estado (ejércitos preparados, armamento, tecnología militar, etc.) Ashjabat ha utilizado, junto al gas, su condición de Estado neutral como instrumento de política exterior, ya sea para mantener cierto margen de autonomía frente a la presencia de potencias como Rusia (no hay que olvidar el factor ruso para analizar las relaciones en Asia Central), para recomponer alianzas económicas fuera del marco ex soviético (acercamiento a Irán) o para intentar “maquillar” su aislamiento internacional (forma parte del Movimiento de No-Alineados, en donde se puede hablar de un “grupo motor” de países con recursos energéticos, Venezuela, Irán, Bolivia). A pesar de las particularidades que presenta Turkmenistán en el ámbito de las cinco repúblicas, no es ajena a los problemas globales de la región (pobreza, corrupción, falta de libertades, desplazados, etc.), ni tampoco está exenta de verse afectada por los conflictos regionales (guerras afganas, lucha contra el terrorismo internacional, fundamentalismo islámico, etc.), cuestiones que mantienen y potencian al área como un espacio estratégico y geopolítico de primer orden, es decir, central, en la agenda de las actuales relaciones internacionales.

50. El artículo referido a Turkmenistán se concluyó antes de la muerte, en diciembre de 2006, del presidente turkmeno Nyazov, *Turkmenbashi*.