

Kazajistán y España: una alianza estratégica más allá de los intereses mutuos

Antonio Alonso Marcos | Profesor de Política Exterior de España, Universidad CEU San Pablo (Madrid).

Tema

La visita del ministro de Asuntos Exteriores kazajo en mayo de 2013 se encuadra en el deseo de fortalecer las relaciones entre Kazajistán y España en todos los campos.

Resumen

Kazajistán es un país de amplio potencial de explotación económica y como mercado para los productos españoles que viene respaldado por unas buenas relaciones diplomáticas y por una seguridad jurídica superior a la de otros escenarios tradicionales de expansión de las empresas españolas. La Estrategia Kazajistán 2050 y la celebración en Astana de la Expo 2017 suponen una ventana de oportunidades para los intereses españoles.

Análisis

La importancia de Kazajistán

Cuando en 1991 las repúblicas socialistas soviéticas comenzaron a abandonar la URSS, el futuro político y económico de aquel vasto territorio era una gran incógnita. Kazajistán y Turkmenistán fueron las últimas repúblicas en independizarse, la primera el 16 de diciembre y la segunda el día 25 del mismo mes.

Hoy, este inmenso país, de una extensión similar a cinco veces la de España, está poblado por unos 16 millones de habitantes y es, junto a Uzbekistán,¹ un aspirante a líder regional indiscutible. Este inmenso país tiene una amplia frontera con la “madre Rusia” al norte y con el “gigante chino” al este, y está muy próximo al avispero afgano, al turbulento Pakistán y al opaco Irán; precisamente, está separado de estos tres últimos países inestables por el resto de naciones centroasiáticas. Con esta descripción ya se va perfilando casi por sí misma la importancia geopolítica de esta región.

El panorama geoestratégico se va completando si a lo anterior se añade que es un país muy rico en hidrocarburos y que además posee casi todos los elementos de la tabla periódica en grandes cantidades –incluidos las tierras raras, utilizados en las nuevas tecnologías—. Para evitar lo que se conoce como Dutch disease o “mal holandés”² –una serie de disfunciones en la economía de un país excesivamente dependiente de la producción de hidrocarburos– los dirigentes del país pusieron en marcha una serie de

¹ Kazajistán forma con otras cuatro repúblicas ex soviéticas –Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán– la región de Asia Central. Hay autores que incluyen en Asia Central a Mongolia, otros incluyen a Azerbaiyán, otros excluyen al mismo Kazajistán. Cada una de estas opciones viene justificada por la ausencia de algún elemento común o por la presencia de algún elemento diferenciador. En el presente documento, se entenderá por Asia Central las cinco repúblicas ex soviéticas citadas supra, que comparten una misma zona geográfica, una cultura similar, lenguas de origen túrquico –salvo la población de habla persa de Tayikistán– y la práctica mayoritaria de un islam moderado suní de la escuela Hanafi –aunque bien es cierto que son naciones ampliamente secularizadas–.

² Véase Balázs Égert y Carol S. Leonard (2007), “Dutch disease scare in Kazakhstan: is it real?”, William Davidson Institute Working Paper, nº 866, marzo, en <http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/57246/wp866%20.pdf?sequence=1>.

medidas que favorecía la reinversión de los beneficios obtenidos de las explotaciones del gas y del petróleo en otros sectores de la economía como la producción industrial pero sobre todo en la formación de los jóvenes, de las futuras generaciones, favoreciendo su salida a estudiar al exterior, pudiendo elegir entre la lista de las 100 mejores universidades del mundo.

Se han utilizado distintos modelos de inversión extranjera, incluida la simple y pura comercialización de productos extranjeros en el país. Pero un modelo muy utilizado ha sido –no sólo de explotación de recursos naturales– ha sido la joint venture, es decir, la creación de una empresa mixta entre Kazajistán y el país de turno que quisiera abrir negocio allí. Un buen ejemplo de esto es la empresa mixta Kazakhstan British Petroleum –cuyo socio extranjero es BP– y la empresa Tulpar Talgo –formada junto a TALGO–.

El ingreso de Kazajistán en la OMC es un asunto que viene negociando desde 1996 y se espera que el proceso se concluya en 2013.³ En la actualidad tiene el estatus de observador.⁴ Los suministradores más importantes de Kazajistán –según datos del FMI– son China⁵ (30,3%) y Rusia (20%). De entre los países de la UE, es Alemania (7,4%) quien más negocios mantiene con Kazajistán. Por otro lado, los principales clientes de Kazajistán son China (21,7%), Francia (9,4%) y Alemania (8,3%), por delante incluso de Rusia (5,3%). Uno de los asuntos que más centra la atención en los últimos años en el campo económico es la creación de una unión aduanera entre Rusia, Bielorrusia y Kazajistán. Aunque algunos analistas ven en esta creación de área de libre intercambio un precedente de unión política al estilo de la UE, el presidente Nazarbáyev ya ha adelantado que sería imposible volver a ceder soberanía para adherirse a Rusia, perdiendo así la independencia lograda hace más de dos décadas.

En cuanto a la estabilidad política, Kazajistán está obteniendo buenas calificaciones debido a que aplica las reformas que desde instancias internacionales se le piden, como la ampliación de representación parlamentaria permitiendo que más partidos concurrieran a las elecciones de enero de 2012 en las que hasta tres partidos obtuvieron representación parlamentaria –Nur Otan, Ak Zhol y el Partido Comunista del Pueblo–.⁶

A pesar de ser una república, mantiene al mismo jefe de Estado desde antes de la caída de la Unión Soviética, lo que ha hecho que, a pesar de haberse legitimado por una, en general, buena gestión de los asuntos públicos –no sólo políticos sino también económicos, sociales y culturales– hayan surgido debates en torno a la cuestión sucesoria. No obstante, dicha discusión en torno al recambio generacional no se ha originado por una falta flagrante de respeto a los Derechos Humanos sino como medida que evite situaciones de inestabilidad como las acaecidas en Kirguizistán.⁷

³ Véase http://www.wto.org/spanish/news_s/news12_s/acc_kaz_10dec12_s.htm.

⁴ De los países del entorno, Kirguizistán es miembro desde 1998 y Tayikistán desde el 2 de marzo de 2013. Pakistán es miembro desde 1991, China lo es desde 2001 y Rusia desde agosto de 2012. Uzbekistán, Irán y Afganistán son países observadores. Turkmenistán, siguiendo su tradicional política de neutralidad y aislacionismo, no es ni siquiera miembro observador.

⁵ China posee casi el 40% de las explotaciones petrolíferas del país. Véase “China controls almost 40 percent of Kazakhstan’s hydrocarbons”, Tengri News, 2/IV/2013, <http://en.tengrinews.kz/markets/China-controls-almost-40-percent-of-Kazakhstans-hydrocarbons-media-19096>.

⁶ Véase “Visión geopolítica de los resultados de las elecciones 2012. Enero”, IEEE, 1/II/2012, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA07-2012_Analisis_IEEE_Elecciones_2012.pdf, pp. 10-13.

⁷ Desde el año 2005 se han sucedido dos revoluciones más o menos pacíficas, una revuelta sangrienta en el sur del país y cuatro presidentes (Akayev, Bakiyev, Otumbayeva y Atambayev). En la parte positiva habría que destacar que hubo un periodo de transición, con modificación constitucional vía referéndum incluida, en la que se contemplaba la reducción de los poderes presidenciales y la ampliación del poder parlamentario; una vieja reivindicación en los países del entorno, especialmente en los provenientes de la cultura política ruso-zarista-soviética. Véase A. Alonso (2012), “Rusia en el ‘Gran Juego’ de Asia Central”, en J. Morales (ed.), Rusia en la sociedad internacional: perspectivas tras el retorno de Putin, UNISCI, Madrid, p. 236.

Con la Estrategia Kazajistán 2050, el presidente Nazarbáyev –nombrado líder de la nación por el parlamento kazajo el 15 de junio de 2010– pone como prioridad de los asuntos públicos el resolver la economía,⁸ pero también le dedica párrafos a hablar del proceso de democratización y a la convivencia pacífica entre las diversas etnias, regiones y culturas –modelo que se ve atacado por diversos grupos que intentan hacer saltar por los aires la armonía de la que los kazajos de las distintas nacionalidades han gozado desde los tiempos de la independencia e incluso antes–.

Esa joven república ha mostrado poseer una gran experiencia a la hora de presentar iniciativas internacionales orientadas a la búsqueda del diálogo y la resolución pacífica de controversias, además de buscar soluciones comunes a problemas regionales. Además, ha organizado con éxito acontecimientos de alto nivel y ha presidido de manera solvente organizaciones internacionales (la OSCE en 2010, la OCS en 2011, la OCI en 2011,...). La celebración de la Expo 2017 en Astana, centrada en el tema de las energías renovables, hará de Kazajistán un escaparate de la modernidad y de los avances científico-técnicos para el mundo.

En este campo de las relaciones diplomáticas, son de alabar varias iniciativas del presidente Nazarbáyev, especialmente tres –la CICA,⁹ la CANWFZ¹⁰ y el Congreso de las Religiones Mundiales y Tradicionales–,¹¹ todas ellas orientadas a mejorar el ambiente internacional, eliminando todo obstáculo que pueda poner trabas a las relaciones pacíficas y basadas en la confianza entre las naciones. Kazajistán ha jugado un papel predominante en el ámbito de la no proliferación nuclear. Desde 1949 se realizaron más de 500 pruebas nucleares hasta 1991, año en que Nazarbáyev firmó un decreto por el que ponía fin a dichas prácticas. En este sentido, preconizó que Asia Central fuera declarada por la ONU zona libre de armas nucleares a imagen de otras áreas geográficas similares que ya gozaban de tal estatus. La Asamblea General de la ONU, a instancias de Kazajistán y en recuerdo de aquel decreto mencionado supra, declaró en 2009 que el 29 de agosto fuera el Día Internacional contra los Ensayos Nucleares. Además, ha ofrecido en reiteradas ocasiones que en su territorio se construya un banco de uranio para la obtención de energía atómica. Y, por último, se han celebrado en Kazajistán varias rondas de negociaciones con el régimen de los ayatolás para intentar solucionar el problema originado en la región por el desafío planteado por el Irán nuclear.¹²

Los desafíos de Asia Central

Todos los países de Asia Central se enfrentan a una serie de problemas comunes. La Organización de Cooperación de Shanghai (OCS)¹³ hace hincapié en tres: el terrorismo,

⁸ “Nos movemos siguiendo una fórmula clara: ‘Primero la economía, y luego la política’. Cada una de las etapas de las reformas políticas está relacionada con el nivel del desarrollo de la economía. Por eso, seguimos el camino de la liberalización política gradual, puesto que sólo así se puede modernizar el país y hacerlo competitivo”. Véase Estrategia Kazajistán 2050 en <http://www.kazespo.org>.

⁹ Conferencia para la Creación de Medidas de Confianza en Asia.

¹⁰ Zona Libre de Armas Nucleares de Asia Central.

¹¹ Esta es una iniciativa personal del presidente Nazarbáyev que tiene como intención manifiesta poner en torno a la misma mesa de debate a los líderes de las religiones más importantes del mundo para que muestren cómo la religión es un instrumento de paz incluso en aquellas sociedades que poseen una rica mezcla de etnias y credos, como es la kazaja con más de 140 etnias y más de 40 confesiones religiosas distintas.

¹² Son las conversaciones conocidas como P5+1. Véase Saeed Kamali Dehghan (2013), “Iran nuclear talks in Kazakhstan stumble”, *The Guardian*, 5/IV/2013, <http://www.guardian.co.uk/world/2013/apr/05/iran-nuclear-talks-stumble>.

¹³ Son países miembros de esta organización –por orden de importancia, de peso específico dentro de la propia organización–: China, Rusia, Kazajistán, Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán. Turkmenistán se quedó totalmente fuera, mientras que la India, Mongolia, Irán, Afganistán y Pakistán son Estados observadores, y Sri Lanka y Bielorrusia son socios de diálogo. Véase <http://www.sectso.org>.

el separatismo y el extremismo.¹⁴ Esta es una región que ha sufrido el azote del terrorismo en diversas ocasiones, perpetrado por grupos islamistas y separatistas –principalmente uigures–; sin embargo, Kazajistán se vio libre de dichos ataques hasta el año 2011 y de manera no tan dramática como Uzbekistán o Pakistán y Afganistán. El tráfico de drogas proveniente de este último país también afecta a la región, que es utilizada como ruta para llegar a Europa e incluso EE.UU.

Pero, sin duda, lo que más preocupa a los gobiernos de la zona es qué pasará el día después que las tropas internacionales abandonen completa y definitivamente Afganistán. Aunque la retirada será dada por finalizada en 2014, todavía permanecerán en aquel país algunos militares ocupándose de la instrucción de militares y policías afganos. Pero no será lo mismo. La seguridad habrá sido traspasada a manos afganas –que, por otro lado, es el lugar que realmente le corresponde–. Aquel año comenzaremos a ver si ha merecido la pena tanto esfuerzo, el gasto de tanto dinero y, sobre todo y por encima de todo, de vidas humanas. Si cuando la ISAF vaya abandonando sus puestos y sean las autoridades afganas quienes gestionen el día a día de sus ciudadanos, vuelven en todo su esplendor los señores de la guerra o los talibán, habremos hecho un camino de ida y vuelta prácticamente en vano; no obstante, parece que la sociedad afgana ha visto la diferencia entre vivir enredada en luchas intestinas o disfrutar de ciertos avances técnicos e institucionales que han permitido un grado de paz y desarrollo desconocidos en la región prácticamente en toda su Historia. La retirada de tropas, más bien cómo se reconfigure el orden interno afgano, afectará sin duda a toda Asia Central, incluido Kazajistán. A nadie le conviene que se reproduzca el caos generado tras la retirada de tropas soviéticas en 1989, es decir, 25 años antes.

La gestión del agua y la energía es otro punto importante en este escenario regional pues puede servir o bien como moneda de cambio y oportunidad de cooperación o bien como pretexto de conflicto. De los cinco países centroasiáticos, dos tienen la llave del agua para todos¹⁵ mientras que los otros tres son quienes poseen casi todas las fuentes energéticas de la zona.¹⁶ Las tensiones producidas por estas cuestiones han tenido efectos naturales devastadores ya que, por un lado, la construcción de presas hidroeléctricas en Kirguizistán y, sobre todo, Tayikistán, han producido desbordamientos e inundaciones en Kazajistán y Uzbekistán, y la producción de algodón se ha visto mermada en Uzbekistán, además de afectar negativamente a la desecación del mar de Aral –uno de los problemas medioambientales más preocupantes de la región si no el más importante–.

Siguiendo con los aspectos geográficos, Asia Central es una de las regiones más encajonadas de la Tierra, una de las zonas más alejadas de mar abierto. El más encajonado es Uzbekistán, que está rodeado de países –Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Afganistán y Turkmenistán– que no tiene salida a mar abierto, lo que dificulta enormemente la puesta en circulación de sus productos en el mercado global. Además, la región carece de infraestructuras –carreteras y ferrocarriles– desarrolladas que permitan una comunicación fluida entre ellos y una conexión fácil y veloz entre Asia

¹⁴ Véase la declaración de 7 de mayo de 2009 The Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism, en <http://www.sectsc.org/EN123/2001.asp>.

¹⁵ El curso de los ríos Sir Daria –al norte– y el Amu Daria –al sur– parten, el primero, del macizo montañoso del Tian Shan en Kirguizistán y, el segundo, de los ríos tayikos Vajsh y Panj.

¹⁶ Véase sobre este aspecto Lluç López i Vidal et al. (2008), “Asia Central: Gobierno, Cooperación y Seguridad”, Documentos CIDOB Asia, nº 18; y también Alex Gonzalez y Carmen Claudín (eds.) (2008), Asia Central y la seguridad energética global, CIDOB. La Revista CIDOB dedicó un número doble (nº 70-71) a Asia Central con el título “Asia Central: área emergente en las relaciones internacionales”.

y Europa. No obstante, se está trabajando sobre este punto y existen diversos proyectos que ya se están convirtiendo en realidad, gracias en gran medida a inversiones extranjeras como las realizadas a través de TRACECA y CAREC, como la ruta ferroviaria que une la ciudad polaca de Lodz con la china de Chengdu.¹⁷

Sin embargo, el problema más acuciante es el del extremismo –sea de origen nacionalista o religioso–, que amenaza con convertir la región en un avispero balcánico y desestabilice estos países. De hecho, el gran fantasma que se agita con mayor frecuencia para conjurar cualquier veleidad o experimento político es el de la inestabilidad y el fin de la paz social. Como consecuencia de esto, apenas ha habido modificaciones ni en los sistemas políticos de la región ni en los líderes situados al frente de los mismos, como señal de gusto por la continuidad y el liderazgo fuerte antes que por la incertidumbre del cambio. Así, Kazajistán, Tayikistán y Uzbekistán tienen los mismos líderes que desde los días de la independencia, mientras que las otras dos repúblicas sólo cambiaron de jefe de Estado bien por muerte natural –caso de Turkmenistán– o bien por revolución –caso de Kirguizistán–.

Por último, se puede señalar la corrupción como práctica habitual muy extendida en la región, de manera que ya instalada en la cultura política, pocos la ponen en duda y muchos la justifican como mal menor necesario para que el sistema –como lo describió David Easton– no estalle. Muy unido a la corrupción está la cuestión de la estratificación social en clanes, aspecto este al que no se le suele prestar mucha atención pero que es a todas luces esencial ya que la vida política de estos países no se articula sobre la base de partidos políticos de estilo occidental sino sobre la base de organizaciones informales de origen clánico. Estos dos últimos elementos –la corrupción y el peso de los clanes– son los que más dificultan el establecimiento de una auténtica democracia en esta región.

Las relaciones Kazajistán-España

Las relaciones entre España y Kazajistán siempre se han mantenido en un buen nivel desde que se establecieron relaciones diplomáticas a comienzos de 1992, siendo uno de los primeros países europeos en reconocer aquella república y en formalizar relaciones. Quizá se podría haber aprovechado más aquella ventaja inicial desde el punto de vista económico y comercial, pero el hecho es que ambos países están separados geográficamente y culturalmente, lo que ha dificultado por largo tiempo que dichas relaciones fructifiquen o lleguen a un nivel importante. España se ha centrado tradicionalmente en otras áreas –Europa, Magreb e Iberoamérica– y Kazajistán vio más fácil volcarse en Rusia y las antiguas repúblicas soviéticas, aunque su diplomacia siempre se ha caracterizado por ser multivectorial –o dicho coloquialmente, por no poner todos los huevos en la misma cesta– y cultivar buenas relaciones con países tan distintos como Irán, Rusia, EEUU, Turquía, China, la India y Alemania.

En 1999 se abrieron embajadas residentes en sendas capitales, lo que ha favorecido el acercamiento entre ambos países. Este hecho, ha propiciado que tal acercamiento se dé más que con Uzbekistán. Pero, sin lugar a dudas, el elemento que más ha favorecido la buena relación entre estos dos países es la amistad personal entre ambos jefes de Estado, lo que ha propiciado décadas de entendimiento y de deseo de fortalecer los lazos institucionales. Así, durante la presidencia española de la OSCE en 2007 se

¹⁷ Véase “The organization of container train on the route Chengdu – Lodz”, Kazakhstan Temir Zholy, 6/V/2013, <http://www.railways.kz/en/node/4576>.

promovió la candidatura de Kazajistán a presidir dicha organización en 2010; también apoyó a Kazajistán en mayo de 2012 para el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y usó su influencia entre las naciones iberoamericanas para que la Expo 2017 se celebrara en Astana.

En las poco más de dos décadas de relaciones diplomáticas ha habido un buen número de intercambio de visitas de alto nivel –algunas de carácter privado, como la asistencia del presidente Nazarbáyev a la boda de los Príncipes de Asturias–, especialmente tras la puesta en marcha del conocido como Plan Asia 1 de Aznar y los sucesivos Planes Asia 2 y 3 de Rodríguez Zapatero.¹⁸ La visita más reciente fue la de Rodríguez Zapatero en verano de 2011 quien, de camino a Rusia, hizo una parada de dos días en Astana con un buen plantel de empresarios españoles y con la intención de firmar una serie de convenios. También hay que recalcar el encuentro entre el presidente Nazarbáyev y Rajoy en la Cumbre de Seúl en marzo de 2012. El presidente kazajo visitó España en febrero de 2013 tras la Cumbre de Seguridad de Múnich, acompañado de un nada desdeñable séquito: el jefe de la Administración del presidente¹⁹ y el ministro de Defensa, entre otros. A esto se suma la visita del ministro de Asuntos Exteriores en mayo de 2013.

Kazajistán es el país de Asia Central con el que España tiene unas relaciones más estrechas, como demuestra el volumen de acuerdos y convenios bilaterales firmados entre ambas partes –nueve hasta 2011– siendo el más importante el Acuerdo de Asociación Estratégica que entró en vigor en 2010. A pesar de ser un acuerdo muy amplio, servirá de base para posteriores desarrollos en ámbitos muy diversos –político, económico, ciencia y tecnología, defensa, consular y cultural entre otros–. Es preciso hacer notar que España ha firmado este tipo de convenios con muy pocos países y Kazajistán sólo lo ha hecho con Francia e Italia –no con Alemania, siendo éste su socio preferente en el seno de Europa–.

Sin embargo, el intercambio comercial sigue siendo bastante reducido y con una balanza inclinada favorablemente hacia Kazajistán ya que España exportó allí en 2012 150,3 millones de euros mientras que importa 808,5 millones –sobre todo hidrocarburos–. Las empresas españolas más importantes en la zona son del sector de las infraestructuras (TALGO), de defensa (AIRBUS Military/EADS, INDRA) y de explosivos de uso civil (MAXAM), además de contar allí con franquicias de empresas de confección y alimentación y del sector bancario (BBVA). Sin embargo, no ha habido suerte en la explotación de hidrocarburos.²⁰

Conclusiones

Las relaciones entre España y Kazajistán son excelentes en el ámbito político, como demuestra la amistad personal entre sendos jefes de Estado y las visitas de alto nivel realizadas de una y otra parte. La fluidez de estas relaciones diplomáticas va dando poco a poco su fruto también en las relaciones económicas y comerciales, incluido el

¹⁸ Si en ocasiones se recrimina a los sucesivos gobiernos españoles que no han sabido mantener una adecuada coherencia en Política Exterior en otros temas o en otras áreas geográficas, Asia es un ejemplo de continuidad digno de ser alabado.

¹⁹ Este puesto es el más alto de entre las instituciones del país, justo por debajo del de jefe del Estado; más importante incluso que el de jefe de gobierno. Hoy ocupa este importante cargo Karim Massimov, quien anteriormente fue jefe del gobierno kazajo.

²⁰ España sólo cuenta en la zona con oficinas comerciales en China, Rusia, la India, Irán y Almaty –antigua capital de Kazajistán–. Para más información de los intercambios comerciales y del marco jurídico del país véase http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,,5280449_5282899_5283038_0_KZ,00.html.

incremento de visitas turísticas que se realizan de uno y otro lado. La posición geográfica de Kazajistán, bien comunicada con el resto de países de Asia Central, y su marco jurídico, ofrece una serie de incentivos a las empresas españolas que deseen ir allí a invertir y así inclinar el fiel de la balanza comercial hacia las exportaciones españolas.