

Asia Central y el Cáucaso Sur en la estrategia de la UE

Natividad Fernández Sola

Área: Asia-Pacífico
Documento de Trabajo 21/2009
28/04/2009

Asia Central y el Cáucaso Sur en la estrategia de la UE

*Natividad Fernández Sola**

Índice

(1) Introducción

Los intereses de la UE en Asia Central y en el Cáucaso Sur

(2) Evolución en la presencia de la UE en la zona: de la política comercial bilateral a la Política de Vecindad

(3) Las ventajas e inconvenientes de la Política de Vecindad como instrumento de relación: la condicionalidad y la periferia externa de la vecindad

(4) ¿Puede la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) llegar donde la Política de Vecindad no llega? La insuficiencia de la presencia europea en la resolución de conflictos: requisito previo para una solución global, estabilización, *test* de la credibilidad de la UE como actor internacional

(5) Progresivo debilitamiento del papel de la UE en Asia Central y en el Cáucaso Sur

(6) El refuerzo de la Política de Vecindad y la nueva estrategia para Asia Central, la más articulada relación con la OTAN, con la OSCE y con la OCS

(7) Conclusión

Introducción

El 8 de agosto de 2008, las tropas georgianas realizaban una incursión en la región septentrional de Osetia del sur al objeto, según declaraban, de controlar los elementos independentistas de la zona. Inmediatamente, las tropas rusas tomaban la contraofensiva, considerada desmesurada por la mayoría de países occidentales atacando a dichas fuerzas, entrando en la ciudad de Gori, a pocos kilómetros de Tblisi, y atacando el puerto de Poti, esencial para los intereses comerciales georgianos.

Tras una intervención del presidente francés y rotatorio del Consejo de la UE, Nicolas Sarkozy, se alcanzaba un acuerdo para un cese de la violencia y vuelta a las posiciones anteriores al ataque con la finalidad de poder negociar una salida al conflicto. Lejos de cumplir con el contenido de dicho acuerdo, las tropas rusas no terminan de retirarse de sus posiciones y el desafío a Europa y a EEUU se culmina el 26 de agosto con el reconocimiento por parte rusa de la independencia de Osetia del Sur y Abjasia: posición condenada inmediatamente por los países europeos por violar la integridad territorial de Georgia pero argumentada por Rusia sobre la base de la declaración unilateral de independencia y posterior reconocimiento mayoritario de Kosovo.

* Profesora de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y profesora Jean Monnet de Derecho Europeo, Universidad de Zaragoza

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

El 1 de octubre la UE desplegaba su misión civil (EUMM) para verificar la retirada de las tropas rusas y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados con las partes el 8 de septiembre.

Es evidente que esta guerra en territorio europeo por el control de una región como Osetia del Sur tiene unas raíces que se remontan a la desintegración de la Unión Soviética y constituye una de las muchas disputas territoriales no resueltas desde entonces. Pero si comenzamos este estudio¹ con el acontecimiento de la crisis de Georgia de 2008, sin entrar en las torpezas estratégicas de los implicados o las provocaciones buscadas a países vecinos y organizaciones internacionales, es porque permite apreciar la inestabilidad de la región y la que puede generar en el resto de Europa, el juego de fuerzas de los distintos poderes, el papel de la UE y las debilidades del mismo. Este aspecto constituirá el eje central de análisis atendiendo a la evolución de las relaciones con el Cáucaso Sur y Asia Central, a los intereses en presencia y a los instrumentos para canalizarlos.

Tradicionalmente la política de relaciones exteriores de la UE no ha tenido un papel relevante en Asia Central y en la región de Cáucaso Sur por razones políticas y económicas.

Durante décadas, la UE –previamente la CE– ha concentrado sus esfuerzos en el exterior en las regiones más próximas o allí donde existía un vínculo histórico con un Estado miembro: países mediterráneos, Latinoamérica, países ACP y Europa Central y Oriental tras el fin de la Guerra Fría. Tras la última ampliación, y aun más con algunas por venir –como, por ejemplo, la de Turquía–, varios países euro-asiáticos se convierten en vecinos de la Unión. El territorio de la Unión puede llegar no sólo a las fronteras africanas sino a las asiáticas y a Oriente Medio. Como consecuencia, varios puntos calientes de la política internacional se situarían en este nuevo “patio trasero” de la UE, suponiendo una amenaza a la seguridad y estabilidad europeas y, como tal, un desafío para la Unión. Por lo tanto, en la actualidad la UE tiene intereses de seguridad en una periferia estable, democrática o, al menos, con estructuras de buena gobernanza.

La Política de Vecindad actualmente vigente permite articular las relaciones de la Unión con los tres países caucásicos, no así con los cinco de Asia Central relegados al bloque de la cooperación al desarrollo.

La actual crisis económica mundial y los acontecimientos en Georgia en el verano de 2008 ponen de relieve el papel esencial de la zona en el gran tablero internacional, principalmente si atendemos a la satisfacción de necesidades energéticas y al tradicional predominio ruso. Sin embargo, es cierto que existe el riesgo de que la preocupación por la

¹ Una versión previa de este documento fue presentada y discutida en la reunión de 21 de octubre de 2008 del *Grupo de Trabajo Asia Central* del Real Instituto Elcano. La autora agradece los comentarios y sugerencias recibidos.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

crisis y las consiguientes reducciones de consumo lleven a Europa, entendemos que erróneamente, a postergar de nuevo el interés por la región convirtiéndose otra vez en “actor invisible” frente a la presencia fuerte de otros actores internacionales.

El objetivo de este documento, como se ha apuntado, será poner de manifiesto los intereses europeos en Asia Central y el Cáucaso Sur, los instrumentos existentes y los que serían necesarios para alcanzarlos, los obstáculos a una presencia creciente europea y el potencial de su acción si se dan una serie de condiciones previas.

(1) Los intereses de la UE en Asia Central y en el Cáucaso Sur

De una manera esquemática, puede afirmarse que los intereses de la Unión en esta zona son intereses de seguridad, energéticos y de influencia.

Desde su independencia de la antigua Unión Soviética, los países del Cáucaso Sur (Armenia, Azerbaiyán y Georgia) y los de Asia Central (Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) representan para Europa un desafío de seguridad así como, pese a su escasa población, un potencial mercado para la siempre tendencialmente expansiva economía europea.

Los principales intereses que hoy tiene la UE y sus Estados miembros en la región giran en torno a la seguridad y a la estabilidad. Las amenazas a la seguridad europea pueden venir por la pervivencia de aparatos nucleares en la región, por la existencia de conflictos enquistados en la misma, por la actuación de redes de delincuencia internacional y de tráfico ilícitos en un entorno político de regímenes autoritarios, pero también, en sentido amplio, por la falta de recursos energéticos suficientes para satisfacer las demandas de hidrocarburos, gas u otras fuentes de energía de los Estados miembros de la Unión. Para hacer frente a la amenaza que representa el material nuclear en Kazajistán y en Uzbekistán, la CEEA firmaba en 2004 con estos países sendos acuerdos de cooperación en el ámbito de la seguridad nuclear y con Tayikistán otro sobre el comercio de estos productos.²

Por lo que se refiere a los conflictos, los ubicados en Abjasia y en la región de Tskhivali/Osetia del Sur siguen siendo el principal impedimento al desarrollo de Georgia

² Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la República de Kazajistán en el ámbito de la seguridad nuclear, *Diario Oficial* L 89 de 26/III/2004 (*Cooperation Agreement Between the EAEC and the Republic of Kazakhstan in the Field of Nuclear Safety*, firmado el 19/VII/1999) y Decisión 2003/744/Euratom del Consejo, de 22/IX/2003, por la que se aprueba la celebración por la Comisión de un Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y el Gobierno de la República de Uzbekistán en el ámbito de los usos pacíficos de la energía nuclear, *Diario Oficial* L 269 de 21/X/2003; ambos países son parte del Convenio sobre protección física del material nuclear, firmado el 3/III/1980. Por otra parte, desde 1/I/2007 el Programa TACIS de seguridad nuclear ha sido sustituido por el Instrumento de Cooperación en Seguridad Nuclear (INSC) dotado para el período 2007-2013 con millones de euros. Sobre el desmantelamiento de las instalaciones y arsenal nuclear de la época soviética, véase Nicolás de Pedro (2009), “La seguridad en Asia Central y sus dilemas”, DT n º4/2009, Real Instituto Elcano, pp. 5-8.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

y contribuyen a la inestabilidad regional. La UE ha mantenido una postura inequívoca de apoyo a la integridad territorial del país si bien, tras la guerra de agosto de 2008 y la declaración unilateral de independencia de los territorios separatistas, va a resultar enormemente difícil mantener esta postura si quiere avanzar en las negociaciones con Rusia. Desde la decisión del Consejo de 2001 sobre la resolución de conflictos, el compromiso político de la Unión en la región se vio incrementado aunque la implicación europea se ha limitado al conflicto de Osetia del Sur, donde la UE ha apoyado la Misión de control conjunta. La UE apoyó las elecciones de 2004 que dieron el triunfo a Saakashvili tras la “Revolución Rosa” y que inició el camino de las reformas democráticas. Ha buscado medios de contribuir a la resolución del conflicto y a la rehabilitación posconflicto y fruto de ello son las misiones de Estado de Derecho y la mediación de la Presidencia del Consejo de la UE, del alto representante y del presidente de la Comisión entre Rusia y Georgia tras el desencadenamiento de hostilidades entre ellas por la invasión rusa continuación de un incremento de fuerzas georgianas en la región separatista.³

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, unido a las negociaciones de ampliación a Turquía que convertirían a Georgia y Armenia en países vecinos a través de frontera terrestre, los intereses de la UE en la zona cambian radicalmente. Al convertirse en foco de inestabilidad, representa una amenaza a la seguridad europea (EES, 2003). Por tanto, como se ha indicado, la Unión tiene intereses de seguridad en que estos países sean estables, democráticos o al menos, con buenas estructuras de gobierno.

El objetivo estratégico de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE (PESC) de extender la zona de seguridad en la periferia europea puede verse negativamente afectado por sus problemas internos de débil institucionalización, elevado grado de corrupción, insuficiente desarrollo, pobres realizaciones en materia de democratización, Estado de Derecho y Derechos Humanos, pero también por conflictos latentes en la región susceptibles de reavivarse en cualquier momento, como hemos visto en la guerra relámpago de Georgia, cuyo último capítulo aún no se ha escrito, o por la incapacidad de sus aparatos de poder para hacer frente a crisis súbitas, por no hablar de su capacidad para provocarlas. La contención de amenazas de baja intensidad a la seguridad o de la expansión del terrorismo constituye otro interés de la UE en la zona.

Por otra parte, los tres países del Cáucaso Sur se benefician de programas de asistencia y modernización de sus ejércitos por parte de EEUU, tras la participación de Azerbaiyán y Georgia en la coalición que intervino en Irak, su apoyo a iniciativas contra el terrorismo

³ En cuanto a dotación económica, en junio de 2004 la UE asignó 125 millones de euros a Georgia para el período 2004-2006 en la conferencia de donantes con el Banco Mundial. En julio de 2004 la UE aprobó un paquete de ayuda de emergencia de 4,65 millones de euros para ayudar a las reformas institucionales y lanzar la pionera misión de Estado de Derecho EUJUST THEMIS para la reforma de la justicia penal y las actividades anticorrupción, asegurando el respeto de los estándares europeo e internacional de Derechos Humanos. Esta misión ha continuado su trabajo después de finalizada en 2005 gracias a la implicación de las autoridades locales en el proceso de reformas.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

internacional y su participación en operaciones de mantenimiento de la paz. En estas circunstancias, Europa no puede quedar relegada de esta relación con países que representan un interés de seguridad para ella y busca o debiera buscar su participación en programas de reforma del sector seguridad (SSR), como ya ha hecho, por ejemplo, en Georgia.⁴

Además de los intereses de seguridad de la UE en una periferia estable y con buenas estructuras de gobierno, los tres países caucásicos han visto realzado su papel internacional por razones que los convierten en más atractivos todavía para la política exterior de la UE. En primer lugar, el territorio es paso de transporte internacional de energía, por ejemplo, paso del petróleo procedente de Irán hacia Turquía. Al oleoducto Baku-Tblisi-Ceyhan ya operativo, se suman los proyectos en ejecución del gasoducto Erzurum-Tblisi-Baku y el ferrocarril Erzurum-Akhalkalali-Tblisi-Baku. Como primer consumidor de petróleo y gas procedentes del Mar Caspio, dados los frecuentes incrementos de los precios del petróleo y del gas y la impredecible pero nada halagüeña política energética de Rusia, un interés geoestratégico de primer orden para la UE es la diversificación de los canales de tránsito desde el Caspio y Asia Central hacia Europa. Si los problemas con el suministro de gas a Europa por Gazprom se multiplican, Turkmenistán y Uzbekistán son importantes para las necesidades energéticas futuras de la UE aunque a estos países les pueda interesar más el mercado chino. Asimismo, también se realza el papel de Ucrania para la diversificación de suministro de energía a Europa, habida cuenta de su participación en el gasoducto que transferiría gas desde Turkmenistán a Ucrania a través de Azerbaiyán y de Georgia.⁵ Ha de resaltarse, además, la importancia de Azerbaiyán, país caucásico con menor influencia rusa, pues además de territorio de paso es también productor de petróleo.

Como ruta alternativa a la asiática, el proyecto TRACECA busca la reducción de los costes de transporte en el creciente comercio entre Europa y Asia. Este comercio se vería favorecido por la apertura de la frontera entre Armenia y Turquía; por lo tanto, la UE, como también EEUU, tiene interés en fomentar la cooperación intra-regional entre los países del Cáucaso Sur y con Turquía, candidato a miembro de la UE.

Finalmente, la crisis suscitada por el programa nuclear iraní vino a poner al Cáucaso Sur en situación crítica por cuanto los eventos en el país persa afectan a sus intereses y seguridad. Tanto Armenia como Azerbaiyán se muestran partidarios de una solución

⁴ La Reforma del Sector Seguridad es contemplada en los documentos genéricos de la Política de Vecindad y desarrollada en los planes de acción nacionales. Así, en el plan nacional de Georgia es parte de las áreas prioritarias 1, 6 y 7. Óscar Pardo Sierra, "Stabilizing the Neighbourhood: the EU Contribution to the Security Sector Reform in Georgia", presentado en el Seminario Internacional *The External Dimension of the Intra-EU Security*, CIDOB, 22/II/2008.

⁵ La primera ministra ucraniana, Yulia Tymoshenko, realizaba el anuncio de construcción del *White Stream Pipeline* en su visita a Bruselas el 29/I/2008, gasoducto en el marco del proyecto trans-Caspio. No debe olvidarse la posición crecientemente monopolística de Gazprom en el mercado de la UE, incrementado tras acuerdos con el Gobierno búlgaro sobre el gasoducto sur, o con el gobierno español tras la visita del presidente ruso a nuestro país el 1/III/2009.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

pacífica de la crisis, y rápida puesto que la imposición de sanciones al régimen iraní puede afectarles negativamente al desarrollar proyectos de energía conjuntos con Irán. Dada la necesidad occidental de diversificar fuentes de energía y los canales para acceder a ella, puede comprenderse fácilmente el interés creciente por el Cáucaso Sur.

La amenaza a la seguridad de la UE, en el caso de Asia Central, viene dada más por la pobreza y la debilidad del Estado en los cinco países que por la existencia de conflictos armados no resueltos. El interés esencial de la Unión reside pues en amortiguar la inestabilidad interna y fomentar la buena gobernanza; pero también resulta estratégico apoyar la viabilidad de los Estados musulmanes moderados como estos,⁶ en los que la presión del *yihadismo* todavía encuentra una reacción popular adversa. No debe olvidarse la pretensión unificadora de Asia Central como una “gran nación” bajo una forma político-religiosa –la *Mawarah-al-nahr*– encabezada por el movimiento islamista *Hizb ut Tahrir*, Partido de la Liberación Islámica fundado en los años 50 en Jordania, extendido por todo el mundo y dirigido desde 2003 por Ata Abu Rashta.⁷ Sus postulados se centran en la creación de un Estado transnacional que abarque los cinco países de Asia Central, sin fronteras interiores y con amplia libertad de comunicación, y en la oposición activa a los distintos regímenes dictatoriales de la zona mediante una estrategia no violenta sino socializadora.⁸ La reacción represiva de los gobiernos en contra de sus líderes no ha hecho sino potenciar su aceptación popular en detrimento de los imanes moderados tradicionalistas. A ello ha contribuido también la crisis socioeconómica de la región, explotada por *Hizb ut Tahrir* como consecuencia de la falta de un Califato.

También en Asia Central se ha hecho patente la presencia de seguridad de EEUU a través de la base de Manás cuyo cierre han solicitado, por presión rusa, las autoridades kirguizas.⁹

La presencia de la UE en la zona caucásica y de Asia Central pretende ser estabilizadora, pero resulta claramente insuficiente habida cuenta de las situaciones conflictivas que en ella se producen, en algunas de las cuales están involucrados importantes actores internacionales –principalmente Rusia–, y a la falta de voluntad y medios suficientes por parte europea.

⁶ Durante los años 70, Asia Central sufrió la imposición del ateísmo de Estado que llevó a la persecución del islam pacífico y abierto tradicional, el suní de la Escuela hanafí, sustituido en la década de los 90 por otro más severo, importado de universidades de Arabia Saudí, Egipto y Pakistán, que intentó acallarse por los gobiernos nacionales.

⁷ Antonio Alonso Marcos (2008), *El movimiento islamista Hizb ut Tahrir (HT) en Asia Central: un desafío a la seguridad y la estabilidad (1995-2007)*, Madrid, UNISCI. Véase el comentario de C. Corral, “¿Un Califato en Asia Central? Movimientos actuales”, blog 113, *Periodista Digital*, 7/X/2008.

⁸ Cfr. con la continuidad del establecimiento administrativo de la época soviética de determinadas categorías etnográficas que determinan la acción estatal, en Nicolás de Pedro (2009), *op. cit.*, p. 4.

⁹ Durante la operación de castigo contra el régimen talibán tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, EEUU abrió también otra base en Uzbekistán, cerrada en 2005 con motivo de la sublevación de Andijan y la acusación de instigación de la misma por EEUU hecha por el régimen de Karimov.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

En síntesis, podría afirmarse que el principal interés europeo en la zona es el energético: en el caso de Asia Central por tratarse de países productores de recursos petrolíferos y gasísticos, y en el caso del Cáucaso Sur, esencialmente a excepción de Azerbaiyán, como paso de dichos recursos desde Asia Central hacia la UE sin tener que pasar por Rusia con el riesgo que ello conlleva de ser utilizado estratégicamente por el gigante continental, como ya ocurrió en 2006 cuando Moscú interrumpió el suministro de gas a Ucrania para forzarle a aceptar un aumento de sus tarifas provocando la consiguiente crisis política en Kiev.

Si minimizamos el interés de seguridad es porque pese a la retórica del mantenimiento de seguridad en su periferia por parte de la UE, la misma no se ha visto seguida en la práctica más que por las misiones ya citadas en Georgia; mientras que la inestabilidad derivada de los regímenes políticos de Asia Central se percibe como amenaza más lejana si lo comparamos, por ejemplo, con la emanada de países mediterráneos, de Oriente Medio o de Afganistán o Pakistán.

Sin embargo, como se ha señalado, la crisis económica mundial que se desencadena desde principios de 2008, con un aumento de los precios de la energía luego moderado y la guerra de Georgia, realzan el papel esencial de la zona en el gran tablero internacional (*new great game*).¹⁰ En ella se juega la hegemonía de una gran potencia o la consolidación de un bloque euro-asiático con cierta autonomía o bajo un control amenazante. Por tanto y en las actuales circunstancias, y así debiera considerarlo la UE, el interés por el Asia Central va mucho más allá. Es un interés estratégico global, aunque quizá Europa aún no sea plenamente consciente de ello, centrada momentáneamente en el ahorro energético y en fase de retraimiento de inversiones en infraestructuras y transportes.

Y es que, aunque la UE tienda a ser un actor global, actúa considerando que sus principales intereses se encuentran en su periferia más próxima, campo natural para la expansión de sus valores.¹¹ Probablemente esta aproximación ha sido válida desde la década de los 90 del siglo XX, pero en la actualidad un actor internacional con aspiraciones a jugar un papel protagonista en el escenario internacional no puede desentenderse de los focos donde se decide por razones diversas una porción de la hegemonía mundial.

(2) Evolución en la presencia de la UE en la zona: de la política comercial bilateral a la Política de Vecindad

(2.1) De las relaciones comerciales convencionales a la relación unilateral que representa la Política de Vecindad en el Cáucaso Sur

¹⁰ Emilian Kavalski (2006), "Whom to Follow? Central Asia Between the EU and China", *Turkish Review of Eurasian Studies*, pp. 153-173.

¹¹ N. Fernández Sola y S. Stavridis (2006), "El impacto de la ampliación, la constitucionalización y la militarización de la Unión Europea: ¿Un nuevo tipo de actor internacional?", *Geopolítica y Geoestrategia*, UNED, Ceuta, p. 92.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

Durante décadas, la UE (previamente la CE) concentró sus esfuerzos de acción exterior en las regiones más próximas o en aquéllas en las que existía un vínculo histórico con algún Estado miembro. Esta pauta de actuación exterior desembocó en una política comunitaria hacia los países mediterráneos, hacia Latinoamérica y hacia la Europa del Este tras el fin de la Guerra fría.

Como parte de la antigua Unión Soviética, la relación de la CE con la zona fue en un primer momento inexistente debido a la falta de reconocimiento de la Comunidad por parte de la ex superpotencia soviética. Después de 1989, con la Declaración de mutuo reconocimiento entre la CEE y el COMECON se posibilitaban esas relaciones, siempre mediatizadas a través de la URSS pero, lo más importante, el proceso de desintegración de la URSS y la subsiguiente independencia de sus repúblicas abrían el camino para unas relaciones normalizadas. Por este proceso histórico, Rusia nunca ha dejado de considerar estos territorios parte de su “área natural de influencia”, percepción que no debe perderse de vista para comprender sus reacciones ante determinados acontecimientos, en particular ante las relaciones de sus antiguas repúblicas con los países e instituciones occidentales.

Su lejanía geográfica con los límites de la Comunidad en ese momento, sus economías dirigidas y la falta de tradición comercial entre ambas partes, jugaban como elementos determinantes de las prácticamente nulas relaciones.

La principal relación convencional con Asia Central y con el Cáucaso Sur se plasmaba en los acuerdos para el comercio de productos textiles, en el marco del Acuerdo Multifibras. Mediante dichos instrumentos la CE se autolimitada en su comercio de estos productos con los países de referencia.

A principios de los años 90, Europa se implicará en los conflictos desencadenados tras los procesos de independencia en estos países. Posteriormente, la UE participará en su estabilización a través de la ayuda económica acordada en los acuerdos de cooperación y partenariado (PCA) con Armenia, Azerbaiyán y Georgia, y con Kazajistán, Kirguizistán, Turkmenistán y Uzbekistán, del programa TACIS, pero también a través del FEOGA, del programa de seguridad alimentaria, de asistencia excepcional, ayuda humanitaria, de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR) o de ayudas a la rehabilitación.

Así, a finales de los años 90 (1995-1997) y de acuerdo a un enfoque convencional geográfico, la CE concluía los citados Acuerdos de Cooperación y Partenariado (de colaboración y cooperación según dudosa traducción al español) con estos países (los tres surcaucásicos y Kazajistán, Kirguizistán y Uzbekistán). Turkmenistán y Tayikistán carecen de estos acuerdos, en el caso del primero porque firmó el PCA pero no llegó a ratificarlo.¹² En ambos casos, el Parlamento Europeo manifiesta su negativa a aceptarlos

¹² Véase *Interim Agreement on Trade and Trade-related Matters Between the European Community and the European*

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

por la situación de los Derechos Humanos. La mayoría de estos acuerdos entraba en vigor en julio de 1999. Su base jurídica son los artículos 113 y 235 del TCE. Se trata de acuerdos mixtos dado que su contenido caía en parte bajo la competencia de la CE y en parte bajo la de los Estados miembros. Sus disposiciones resultan, al menos aparentemente, muy ambiciosas y van desde el intercambio de mercancías, el libre establecimiento de sociedades, la prestación de servicios transfronterizos, la libre circulación de pagos y de capitales, hasta la libre competencia, la propiedad intelectual e industrial y la cooperación en campos tan diversos como el económico, social, legislativo, científico y cultural, financiero, obligaciones aduaneras, o, también, la prevención de actividades ilegales o la inmigración clandestina –en Georgia y en Armenia–.¹³ Todos ellos contienen disposiciones que contemplan el diálogo político o la cláusula condicional democrática que autoriza a suspender el acuerdo si es violada. Su objetivo es el apoyo a la transición hacia sistemas de libre mercado y democráticos a través del desarrollo económico y del diálogo político.

El estatuto económico de estos países viene dado por la inclusión de la cláusula de la nación más favorecida en los PCA, aplicable a partir de su integración en la Organización Mundial del Comercio.¹⁴ Además se benefician del SPG comunitario.

Estos acuerdos instauran varias instituciones mixtas como el Consejo de Cooperación, el Subcomité de Comercio y el Comité Parlamentario de Cooperación.

A partir de 1999, a la relación principalmente económica con los países del Cáucaso Sur se la quiere dotar de una dimensión política, a lo que también contribuye la percepción de la zona como foco de inseguridad por terrorismo que genera la situación mundial post-11-S. Por ello, a los iniciales instrumentos convencionales tendentes al fomento de las relaciones comerciales, se suma para el Cáucaso desde 2004 el instrumento unilateral que constituye la Política Europea de Vecindad (ENP) cuyos objetivos son ciertamente más ambiciosos, extendiéndose al ámbito político-institucional y a una expansión de valores pretendidamente comunes. Al ser el resultado de una reflexión interna en el seno de la UE pero no fruto de un consenso entre los socios, como por ejemplo el proceso de Barcelona, el resultado será una cierta suspicacia y desconfianza de los terceros países hacia la iniciativa. Si, con todo, la ENP permite la mayor profundización de las relaciones con el Cáucaso Sur, conlleva una relación más residual con Asia Central, excluida de esta política y con débiles vínculos institucionales con la UE.

Atomic Energy Community, of the One Part, and the Republic of Tajikistan, of the Other Part, firmado el 11/X/2004, DO L 340, 16/XI/2004. Acuerdo interino que contiene la cláusula de condicionalidad democrática. Similar acuerdo existe con Turkmenistan pero firmado el 10/XI/1999 y no vigente.

¹³ La excepción a cuanto decimos es el acuerdo con Kirguizistán, firmado en 1995 y más limitado que el resto al ser un acuerdo no preferencial en el que la ayuda era concedida por el programa TACIS (*OJ L*, 196/99, p. 46).

¹⁴ Kirguizistán es miembro de la OMC desde el 20/XII/1998, como también Georgia, desde el 5/II/2003, y Armenia, desde el 14/VI/2000. Tanto Azerbaiyán, como Kazajistán, Tayikistán y Uzbekistán tienen el estatuto de observadores.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

Con la ENP, la Unión intenta redefinir sus relaciones con los países vecinos no candidatos, o, lo que es lo mismo, mantener la esencia de la integración evitando a la vez la creación de nuevas barreras entre la UE ampliada y los Estados miembros y reforzando la estabilidad, la seguridad y el bienestar de todos los afectados. Esta política encuentra una base legal explícita en la Constitución Europea (artículo I-57) y en el Tratado de Lisboa (artículo 8). De acuerdo con esta disposición y aunque la Política Europea de Vecindad se base en los acuerdos existentes, en nuestro caso en los PCA, se prevé la conclusión de acuerdos específicos de vecindad que incluyan derechos y obligaciones recíprocos así como posibles acciones conjuntas.¹⁵ Aunque la situación no sería radicalmente distinta, la conclusión de estos nuevos acuerdos tendría un efecto psicológico y político¹⁶ dada su versatilidad para adaptarse a la situación política en el país vecino en cuestión. La opción por un vínculo convencional diferente podría tener consecuencias al permitir un contenido sustantivo más amplio y la reciprocidad en derechos y obligaciones, a pesar de que la relación de vecindad se establece con países menos desarrollados que los europeos. Su similitud con los originales acuerdos de asociación previstos por el Tratado de Roma podría llevar hipotéticamente hasta el modelo más avanzado representado por el Espacio Económico Europeo (EEE).¹⁷ El régimen presente de acuerdos no preferenciales supone reducciones de derechos de aduana de ciertos productos pero sin adaptación a las normas de la UE. La consecuencia negativa que se deriva de participar en el mercado interior es que éste implica el establecimiento de una zona de libre cambio que puede perjudicar a los más débiles en una relación entre Estados con diferente nivel de desarrollo económico. Por ello entendemos que en la Política de Vecindad es necesario un equilibrio entre ayuda económica y condicionalidad política. La cuestión es si para la UE la razón principal de esta relación es la seguridad o el mercado.

El punto inicial de la ENP será la iniciativa del entonces presidente de la Comisión, Romano Prodi (2002), contenida en la Comunicación sobre una más amplia Europa: *Neighbourhood: A New Framework for Relationship with Southern and Eastern Countries*.¹⁸ La Estrategia Europea de Seguridad (EES) de ese mismo año, contemplará de forma muy destacada la importancia de la estabilidad en la periferia más próxima a la UE. En 2004, dos comunicaciones más de la Comisión desarrollarán las bases de la Política de Vecindad y la forma en la que la Unión propone trabajar más estrechamente con estos países.¹⁹

¹⁵ Artículo 8 TUE según el Tratado de Lisboa: “1. *The Union shall develop a special relationship with neighbouring countries, aiming to establish an area of prosperity and good neighbourliness, founded on the values of the Union and characterised by close and peaceful relations based on cooperation.* 2. *For the purposes of paragraph 1, the Union may conclude specific agreements with the countries concerned. These agreements may contain reciprocal rights and obligations as well as the possibility of undertaking activities jointly. Their implementation shall be the subject of periodic consultation*”.

¹⁶ Andreas Marchetti (2006), p. 12.

¹⁷ Este acuerdo preveía un tribunal como órgano de control pero el TJ declaró su incompatibilidad con los Tratados constitutivos (Opinion 1/92).

¹⁸ COM (2003)104 final, 11 marzo.

¹⁹ COM (2004) “Enlarged Europe and Neighbourhood Policy”, y COM(2004) 373 final, de 12/V/2004, “Strategy Paper on the European Neighbourhood Policy”.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

Georgia, Armenia y Azerbaiyán, países periféricos no candidatos a la adhesión, serán acogidos a esta política ese mismo año. El reforzamiento de la ENP para dotarla de mayor efectividad se pretende articular a partir de 2007, cuando ya los planes de acción nacionales se han suscrito y se ven los primeros frutos.²⁰

Los objetivos de la ENP se centran en la expansión de los valores de la Unión, el mantenimiento de relaciones privilegiadas con los países vecinos y la diferenciación de dichas relaciones generalizadas en función de la adecuación de dichos países a los principios y valores propugnados por la UE: democracia y Derechos Humanos, Estado de Derecho, buena gobernanza, economía de mercado y desarrollo sostenible, convencidos de su carácter universal y porque se han mostrado valiosos para la paz y el desarrollo económico a lo largo de los siglos. A cambio de una adaptación a las normas del mercado común, éstos se ven atribuidas subvenciones de los fondos del programa PHARE y actualmente del Nuevo Instrumento de Vecindad. Su falta de cumplimiento de las exigencias comunitarias o la ruptura con sus valores acarrearán sin más la desaparición de la ayuda europea en cualquiera de sus formas. Se trata de una relación privilegiada si atendemos a la existente hasta ahora y la amplitud de los campos de cooperación pero no si la comparamos con las de otros países que, por ejemplo, tienen relaciones comerciales preferenciales con la UE.

Íntimamente relacionado con estos objetivos se encuentra el de promoción de la seguridad y de la buena gobernanza. De acuerdo con la EES, la UE debe promover la buena gobernanza entre sus vecinos para hacer frente a los conflictos violentos, a los Estados fallidos con un alto grado de delincuencia organizada, a las sociedades disfuncionales y a las explosiones demográficas cerca de nuestras fronteras; y es que la estabilidad y la prosperidad de los países vecinos deben concebirse como un medio de reforzar nuestra propia seguridad, tanto en el plano externo como en el interno.

Puede así apreciarse que los postulados de la ENP y los de la EES coinciden parcialmente en este punto, si bien ésta contempla la situación de los países vecinos como potencial amenaza mientras que la primera sigue una aproximación más positiva y participativa asumiendo el enorme reto de no generar nuevas líneas divisorias en Europa. Así, la PESD permite hacer frente a la insuficiencia de la Política de Vecindad para colmar los intereses de seguridad de la UE en la zona, como objetivo estratégico establecido por la EES.

Si la prevención de acontecimientos en sus fronteras que puedan afectar negativamente a su seguridad o su prosperidad constituye una motivación de la UE para establecer relaciones especiales con países vecinos, el mantenimiento o la ampliación de una esfera de influencia en el área sería una segunda. Con este enfoque, la Política Europea de Vecindad se inscribe en el contexto general de armonización de la política exterior de la Unión para dotarla de mayor coherencia, tras la toma de conciencia del creciente desfase

²⁰ "A Strong European Neighbourhood Policy", Communication from the Commission, COM(2007) 774 final, 5/XII/2007.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

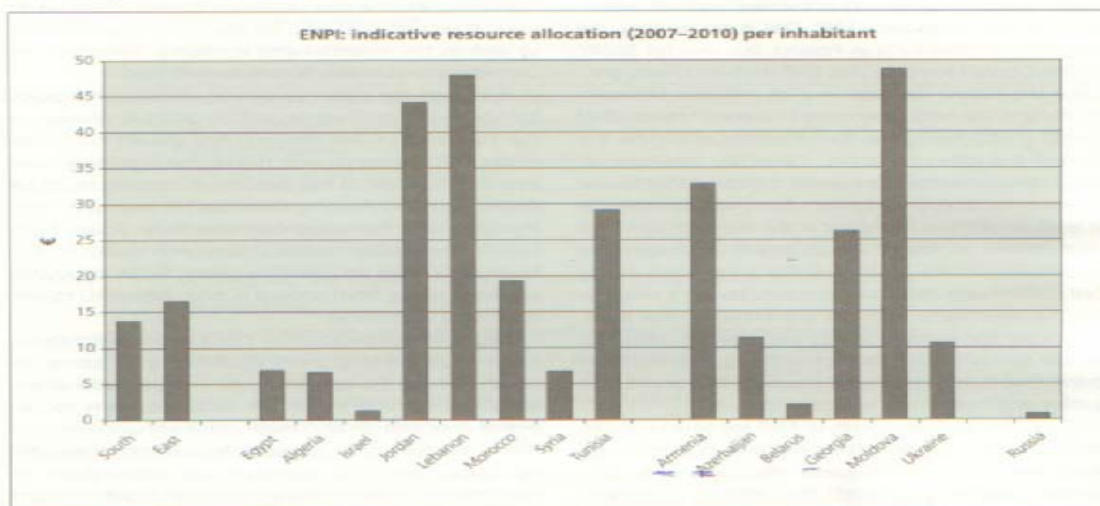
entre el poder económico de la UE y su poder político. Así concebida, la Política Europea de Vecindad no es sino una pieza más en este complejo entramado de la política exterior tendente a su adaptación a la globalización y sus efectos.

Con esta filosofía, tras la inclusión en 2004 de Georgia, Armenia y Azerbaiyán en la ENP, la UE elaboró los correspondientes informes de cada país y, sobre esta base, se aprobaron los planes de acción (13 y 14 de noviembre de 2006). De esta manera se individualizan las relaciones por países que la ENP incluye bajo su ámbito. Los planes de acción, junto al instrumento financiero específico creado para esta política, complementan la cooperación establecida por los PCA vigentes.

Durante este proceso, la ayuda económica a los países del Cáucaso Sur ha sido importante.

Gráfico 1. Ayuda económica

Table 6: Regional distribution of ENP resources per capita



Source: European Commission and own calculations; South = Southern ENP countries + regional programme for the Europe-Mediterranean Partnership; East = Eastern ENP countries (without Russia) + programme for the Eastern Region.

Junto al PCA y a la aplicación de la Política Europea de Vecindad, Azerbaiyán es parte de un acuerdo de cooperación energética con la UE firmado el 7 diciembre de 2006.²¹

Además, Georgia ha sido objeto de una misión de Estado de Derecho de la UE pionera: la operación EUJUST THEMIS, diseñada con la finalidad de orientar la reforma de la justicia penal y apoyar las actividades anticorrupción, asegurando el respeto de los estándares internacional y europeo de Derechos Humanos. Finalizada la misión en 2005, las reformas continúan gracias a la implicación de las autoridades locales en el proceso y a la inclusión de las recomendaciones formuladas en el Plan de Acción para este país.

²¹ Bajo la forma de: *Memorandum of Understanding (MoU), Agreement for Co-operation in the Peaceful Uses of Nuclear Energy Between the European Atomic Energy Community and the Government of the Republic of...*

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

Para profundizar las relaciones con la región, en julio 2003, la Unión nombraba a un representante especial para la región del Cáucaso Sur, el embajador Heikki Talvitie. Desde febrero de 2006 un nuevo representante especial de la UE ocupa el cargo, Peter Semneby, cuyo mandato incluye como objetivos políticos la asistencia a los tres países en sus reformas políticas y económicas, la prevención de conflictos en la zona y el arreglo pacífico de los mismos, incluso mediante la promoción del retorno de refugiados y personas desplazadas internas, y el apoyo a la cooperación regional, incluyendo aspectos económicos, de energía y de transportes.

(2.2) Asia Central: de TACIS a los instrumentos financieros de cooperación al desarrollo y de la Política de Vecindad

Si, en términos generales, puede afirmarse que la relación de la UE con los países del Cáucaso Sur ha pretendido dar un salto cualitativo, no ocurre otro tanto con los países de Asia Central.

Los PCA pensados para sociedades en transición no sirven hoy como instrumento único para canalizar el necesario compromiso político de la UE hacia Asia Central. La complementación o refuerzo de este régimen convencional a través de la Política de Vecindad, en los países del Cáucaso Sur no tiene parangón en Asia Central.

El Plan de Acción de la UE para Asia Central 2002-2006 adoptó un enfoque regional cuyos programas de más relieve son BOMCA/CADAP/NADIN, TRACECA e INOGATE, gestionados por TACIS y puestos en práctica por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de las Naciones Unidas para la droga y la criminalidad, la OSCE y la Organización Internacional de Migraciones (OIM).

El objetivo de los dos primeros es la asistencia en la gestión de las fronteras (*Border Management in Central Asia* y *Central Asia Drug Action Plan*) habida cuenta que la seguridad fronteriza y la lucha contra el tráfico de drogas constituyen los mayores desafíos de la región con un impacto directo tanto en los países de la UE como en los de la CIS. CADAP pone el énfasis de su actuación en la frontera tayiko-afgana; los países implicados colaboran con CADAP y se muestran satisfechos con los resultados.²² El vínculo con BOMCA reside en la formación de policías de frontera. En concreto, se siguen las mejores prácticas europeas en gestión integrada de las fronteras (IBM); Kirguizistán es el país más avanzado al respecto al haber aprobado en febrero de 2008 su estrategia nacional en la materia y un órgano de seguimiento. La implicación de la UE en estos programas se basa en el convencimiento de que la cooperación a través de las fronteras es esencial para fomentar la paz y la seguridad nacionales, las relaciones comerciales, el desarrollo económico regional y el control regional de drogas. Sendas reuniones entre

²² La sede de BOMCA y CADAP se encuentra en Bishkek, con oficinas nacionales en cada uno de los cinco países. En círculos periodísticos se especula con la implicación por encubrimiento de algunas autoridades de Asia Central en redes de tráfico.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

Kazajistán y Kirguizistán, por un lado, y Kirguizistán y Tayikistán, por otro, han permitido notables avances en la formación coordinada de policías de frontera aunque no deja de haber quien cuestiona la efectividad del fortalecimiento fronterizo y policial habida cuenta de los resquicios que el modelo tiene en la propia UE. Como la sexta fase de BOMCA se ha desarrollado en 2008, en julio de ese año se firmó el contrato para la séptima fase que cubrirá 2009 y 2010.

TRACECA es el programa inicialmente financiado por la CE a través de TACIS para un corredor de transporte entre Europa, el Cáucaso y Asia (o la “nueva ruta de la seda”) y su principal objetivo es desarrollar las relaciones económicas, el comercio, y el transporte a lo largo de dicho corredor. *De facto* constituye una red de rutas de transporte multimodal que persigue su óptima integración en la Red transeuropea. Los proyectos promovidos en este marco atraen las inversiones de distintos Estados miembros de la UE. Su actuación cuenta con un acuerdo multilateral básico (registrado en las Naciones Unidas) sobre Transporte internacional para el desarrollo del corredor Europa-Cáucaso-Asia, firmado en Bakú en 1998. En el programa participan los tres Estados del Cáucaso Sur, los cinco de Asia Central, más Bulgaria, Rumanía, Moldova, Turquía y Ucrania.²³ Afganistán e Irán fueron aceptados como miembros en 2005 aunque aún no han concluido sus procedimientos de ratificación y no participan de la financiación europea. La CE financia numerosos proyectos de asistencia técnica y de inversiones tomando en consideración las necesidades específicas de cada país participante.

Si TRACECA fue negociado en un momento difícil con los países caucásicos y supuso por ello un éxito político pues había que buscar vías para abastecer de energía a Georgia, no debe desconocerse la merma de credibilidad de la UE en este terreno por los continuos aplazamientos del proyecto; incluso puede cuestionarse la eficacia de las sumas invertidas en su desarrollo.

INOGATE es un acuerdo marco entre 21 países (UE y Estados ribereños del mar Negro y del Caspio y sus países vecinos) para integrar los sistemas de transporte de petróleo y gas. Creado en 1995, sus principales objetivos son la convergencia de los mercados energéticos sobre la base de los principios del mercado de energía interno de la UE, reforzamiento de la seguridad energética incluyendo temas de importación y exportación, diversificación de suministro, tránsito y demanda de energía, apoyo al desarrollo energético sostenible y atracción de inversiones para proyectos energéticos de interés común o regional. Si en su origen el programa se limitaba al transporte de petróleo y gas a Europa, desde la Iniciativa de Bakú de 2004 extiende su mandato y objetivos a electricidad, y los sectores de energías renovables y eficiencia energética.²⁴

A estos programas hay que sumar la Iniciativa Europea del Agua (EUWI) en su vertiente para Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central (EECCA). Los principales objetivos de la

²³ Turkmenistán participa en TRACECA pero no es parte del Tratado multilateral.

²⁴ La Declaración Ministerial sobre Energía, de Astana, de 30/XI/2006, consagra esta expansión de objetivos.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

EUWI para la zona son el abastecimiento y saneamiento de aguas (incluyendo infraestructuras hidráulicas) y la gestión integrada de recursos hídricos.

Expirado el programa TACIS, principal instrumento de apoyo a la aplicación de los PCA, en 2007 la ayuda pasa a canalizarse a través del Instrumento de Cooperación al Desarrollo y Cooperación Económica (DCECI) y del Instrumento de la Política de Vecindad (ENPI) por lo que se refiere a los tres países caucásicos.

La importancia de estos proyectos desarrollados por la UE queda relativizada si los comparamos con la presencia comercial y militar de países como Rusia, China y EEUU, pero también algún europeo como Suiza. Además, estas inversiones han de verse ralentizadas por la crisis económica y financiera mundial.

Un diálogo político regional no ha existido hasta 2004 y, además, su envergadura es reducida, centrándose en cuestiones como el liderazgo regional de Kazajistán o los refugiados uzbekos llegados de Kirguizistán a Europa. Este diálogo político entre la Unión y Asia Central se concibe como mecanismo generador de confianza. El papel político de la UE en la región se vio reforzado por el nombramiento de un representante especial en 2005: Jan Kubis, anterior presidente de la OSCE. Entre los objetivos de su mandato se incluye la prevención y resolución de conflictos y garantizar la consistencia de las acciones exteriores de la UE. Desde 2007, un nuevo representante especial de la UE, Pierre Morel, asume esta responsabilidad con un mandato aún más amplio.

La Presidencia alemana (2007) de la UE trabajó por la implicación estratégica de la UE en Asia Central precisamente dotando de mayor consistencia a sus políticas y operaciones en la zona. En este período se adopta la Estrategia de la UE para Asia Central 2007-2013 que se acompaña de un programa de asistencia financiera que duplica la financiación destinada hasta ahora a la región.

En síntesis, la UE se ha configurado tradicionalmente como un actor internacional débil en Asia Central, al igual que en el Cáucaso Sur, pese a sus intereses económicos y estratégicos en la región y a su pretensión de extender la seguridad, la estabilidad y la buena *gobernanza* en su periferia. Queda por valorar el impacto y la importancia de la nueva estrategia.

(3) Las ventajas e inconvenientes de la Política de Vecindad como instrumento de relación: la condicionalidad y la periferia externa de la vecindad

La aproximación de la UE a través de la Política de Vecindad o de la de cooperación al desarrollo, respectivamente, ignora la situación de conflictos enquistados y de situaciones internas endémicas que paralizan el desarrollo de estos países, su democratización y su estabilidad, y amenazan directamente a la de la UE.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

Con respecto al Cáucaso Sur, la política de la UE ha tenido la ventaja de proporcionar estabilidad e incentivar las reformas.

Sin embargo, hay cuatro obstáculos a los que se enfrenta la Política de Vecindad y, en general, la aproximación de la UE al Cáucaso Sur: la pervivencia de los conflictos enquistados, las divergencias políticas entre los Estados miembros, la posible inadecuación de sus instrumentos a las circunstancias de los beneficiarios y la dificultad de la Unión para extender sus valores más allá de sus fronteras.

Los conflictos de Abjasia y Osetia del Sur en el caso de Georgia, o de Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán, contribuyen a la generación de un clima de inestabilidad regional que dificulta el desarrollo. Ante tales conflictos, la UE ha apoyado la integridad territorial de estos países y la actividad mediadora del grupo de Minsk, pero sin involucrarse en él ni en la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj. El compromiso político de la Unión en la región se vio incrementado a partir de la decisión del Consejo de 2001 sobre resolución de conflictos aunque, *de facto*, la implicación europea se ha limitado al conflicto de Osetia del Sur, respecto del cual la UE ha apoyado la Misión de Control Conjunta, al tiempo que se buscaban otras fórmulas para contribuir tanto a la resolución del conflicto como a la rehabilitación post-conflicto. Por tanto, en general, el papel de la Unión en el Cáucaso hasta el momento de la crisis de 2008 ha sido subsidiario respecto del desempeñado por otras organizaciones internacionales como la OSCE. La cooperación con esta organización se amplió desde 1999 al financiar las actividades de supervisión de las fronteras norte de Georgia para evitar el desbordamiento del conflicto checheno.²⁵

Otro ejemplo de la implicación negativa de los conflictos sobre los objetivos de la Política de Vecindad nos lo da la reticencia de Azerbaiyán a cooperar con Armenia debido al citado conflicto de Nagorno Karabaj. Respecto del mismo, desde 1992, la OSCE ha sido el foro principal de los esfuerzos mediadores liderados por el Grupo de Minsk (Rusia, EEUU y Francia) cuya composición nunca ha cuestionado la UE ni expresado su deseo de participar en el mismo.

Analizando la postura de la UE, se le ha criticado por su enfoque técnico centrado en la gobernanza, en vez de adoptar un enfoque político y centrado en los actores en juego y la resolución de los conflictos larvados y que, como hemos visto, estallan en cualquier momento. De la inestabilidad latente que ello supone da idea el hecho de que Azerbaiyán esperara el resultado de la entrada georgiana en Osetia del Sur para sofocar a los rebeldes pro rusos para hacer lo propio en Nagorno Karabaj, cosa que de momento no hará.

No obstante, han podido percibirse signos de cambio y de un mayor enfoque en la prevención de conflictos, su resolución y reconstrucción desde el plan estratégico para

²⁵ La parquedad de la implicación de la UE queda de manifiesto en el discurso de Benita Ferrero-Waldner, comisaria europea de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad ante el Parlamento Europeo, "Frozen Conflicts: Transnistria, South-Osetia, and the Russian-Georgian dispute", Estrasburgo, 25/X/2006, Speech/06/629.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

Georgia 2004-2006. También el mandato del representante especial de la UE incluye la asistencia para el desarrollo de una política comprehensiva hacia la región y apoyo a la prevención de conflictos y a los mecanismos de arreglo operativos en el momento. El cambio de signo más revelador es sin duda la reciente Misión de Observación en Georgia (EUMM), misión de control civil y autónoma de la UE desplegada el 1 de octubre de 2008, de conformidad con los acuerdos alcanzados el 8 de septiembre con Rusia y Georgia. La misión ha verificado la retirada de las tropas rusas en las áreas adyacentes a Osetia del Sur y Abjasia con el objetivo de contribuir a la estabilidad en Georgia y regiones circundantes y verificar el cumplimiento de las medidas de implementación del acuerdo de seis puntos alcanzado. De este modo, ha de permitir el retorno de los desplazados y refugiados, la reducción de tensiones y facilitar los contactos entre las partes y las medidas de confianza.

Las divergencias políticas entre los Estados miembros se manifiestan particularmente respecto a la política hacia Rusia, país que incide directamente en la relación tanto con los países del Cáucaso Sur como con los de Asia Central. Ante la utilización de su capacidad energética como instrumento de dominio y su falta de voluntad para aplicar la Carta de la Energía suscrita con la UE, ésta se inhibe en las negociaciones diplomáticas abiertas y deja actuar a sus Estados miembros, cuya posición se modula de acuerdo con sus respectivas políticas exteriores. Mientras la postura de los líderes del Este de Europa y de las Repúblicas bálticas tradicionalmente aboca a la confrontación con Rusia, Francia y Alemania prefieren preservar celosamente su buena y útil relación con la potencia continental. Estas divergencias encuentran parte de su razón de ser en las distintas posturas sobre el uso de *soft* o *hard power* y en la contradicción a veces lacerante entre intereses económicos o de otro tipo y los pretendidos valores promovidos por la ENP y por la PESC. Siendo que el aprovisionamiento de combustible depende en buena medida de Rusia, está claro que Europa necesita cuidar esta relación o/y buscar proveedores alternativos. Pero el interés de la Unión en Rusia se extiende a su papel en los conflictos internacionales. Rusia es un socio estratégico que controla inversiones nucleares en Irán, mantiene con Teherán negociaciones sobre su programa nuclear, está presente en las negociaciones a seis bandas sobre Corea del Norte y mantiene su papel en el Cuarteto en el conflicto de Oriente Medio.

Las divergencias entre Estados miembros también se ponen de relieve en iniciativas que reflejan las prioridades de política exterior de los Estados miembros en la sede comunitaria, tales como el partenariado del Este que, promovido por Polonia y Suecia, persigue el refuerzo de la cooperación regional con Ucrania, Moldova y los tres países del Cáucaso Sur.²⁶

En otros aspectos de la política hacia el Cáucaso Sur también aparecen divergencias nacionales acerca de los instrumentos a utilizar. Tal es el caso de la aplicación de la

²⁶ En esta línea van también la Unión para el Mediterráneo o la Sinergia del Mar Negro. Respecto al *Eastern Partnership* véase A. Cianciara (2008).

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

condicionalidad democrática, respecto de la cual los nuevos Estados miembros son los más radicales optando, en caso de incumplimiento, por la aplicación de duras sanciones a los países socios.

Es evidente que la ENP con sus limitados instrumentos no puede dar adecuada respuesta a los intereses en presencia, comunes por otra parte, a todos los Estados miembros. Analizando las circunstancias en las que aplicar la Política de Vecindad, se puede cuestionar la viabilidad tanto de sus objetivos económicos como políticos. Los primeros porque el nivel económico de los países vecinos es inferior incluso al de los países candidatos, quienes acaparan el grueso de los recursos comunitarios, porque inversiones mayores tropiezan con su falta de infraestructuras para rentabilizarlas y porque sus elites políticas tienden a perpetuar sus privilegios en vez de ayudar a democratizar la economía. No es evidente que los planes de acción de la ENP tengan en cuenta estas necesidades de desarrollo participativo de todas las capas sociales de los países beneficiarios. Por lo que se refiere a los objetivos políticos, éstos se enfrentan a sociedades progresivamente radicalizadas por el efecto de los fundamentalismos en la mayoría de los casos, sin tradición de funcionamiento con arreglo a fórmulas democráticas y con deficitario respeto al valor de la persona humana.

La cuarta objeción a la que se enfrenta la ENP es la relativa falta de credibilidad de la UE en la propagación de sus valores, cuya aceptación y seguimiento se convierte en condición *sine qua non* para mantener la relación de vecindad y en parámetro de la intensidad de la misma. Si bien es cierto que la Unión se ha convertido en un importante modelo de integración y en referente democrático para la región, la cuestión clave es cómo extender sus valores y contribuir al desarrollo y estabilidad de la misma. Hasta ahora, la respuesta ha sido tibia, más tecnocrática que política y sin una real implicación en la resolución de los conflictos que afectan a la zona, sin lo cual los esfuerzos económicos y de mejorar la gobernanza son baldíos o inferiores a los esperables en situación de paz.

Los logros de la UE en la promoción de la democracia, al margen del proceso de ampliación, son ambivalentes, llegándosele a calificar como *reluctant debutant* en este terreno, donde se hacen presentes toda una serie de preferencias divergentes, ambigüedades y desfases institucionales en la actividad de los Estados miembros. En el Cáucaso Sur puede percibirse claramente que la promoción de la democracia queda postergada por otras prioridades como la seguridad estratégica o energética, la diplomacia estratégica o por visiones divergentes acerca del futuro de Europa y de los problemas mundiales.

La condicionalidad tradicionalmente postulada por la UE, escasamente se ha puesto en práctica, por lo que la credibilidad europea al respecto es limitada. Por ello, la condicionalidad positiva, que conduzca a profundizar la relación con la Unión de los Estados vecinos comprometidos con los valores comunes, es elemento esencial de la Política Europea de Vecindad. La clave para que funcione reside en la existencia de

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

incentivos suficientes para los países del Cáucaso Sur, frente a los que no cabe esgrimir la recompensa de una futura adhesión. La reciente apertura de agencias y programas comunitarios a la participación de los países vecinos se orienta precisamente en esta dirección.

La realización de sus objetivos económicos y políticos en la zona, así como también la expansión de los valores europeos requieren de una aproximación firme y unitaria de la UE y de una estabilidad previa por la que la Unión ha de implicarse de modo más contundente. Conflictos territoriales como los que afectan al Cáucaso Sur impiden la completa realización de un sistema de buena *gobernanza*, transparente y con respeto a los valores que rigen en la UE (democracia, Estado de Derecho y respeto a los Derechos Humanos, incluidos los de las minorías).

En relación con Asia Central, la primera crítica que puede hacerse es que precisamente la instauración de una política europea de vecindad que abarca hasta el Cáucaso Sur ha supuesto una marginalización expresa de estos países con respecto a la UE. Si con anterioridad las relaciones de la UE con ambas regiones se basaban en similares acuerdos de cooperación y partenariado, y para ambas la ayuda económica procedía del programa TACIS, el hecho de crear un instrumento de relación privilegiada con Georgia, Azerbaiyán y Armenia imprime un trato diferente y negativo al Asia Central. Si a ello se le suma la percepción de “tercero” y de lejanía generado por la desaparición del programa TACIS y la aplicación del ENPI (instrumento de financiación de la ENP) al Cáucaso Sur y del DCECI (instrumento de cooperación al desarrollo) a Asia Central, se entiende perfectamente la desconsideración de la UE como actor de peso en la región y el claro avance de la penetración china y de la americana.

A diferencia de la región vecina, en Asia Central no es tan perentoria la resolución de conflictos porque sus problemas de seguridad se centran más en su proximidad a Afganistán y Pakistán, su debilidad institucional o el fracaso económico del tráfico de drogas. Pero, sin embargo, e igual que han hecho los demás actores internacionales presentes, la UE no ha abordado con determinación el tema de la democratización por temor a un resultado contrario a sus intereses. En este sentido, una desaparición de los actuales dirigentes no implicaría automáticamente la transformación de estas sociedades en pro-occidentales y preparadas para asumir la transformación democrática.

En su momento, interpretamos que la tradicional aproximación de la UE a terceros por áreas geográficas y anteponiendo la existencia de un sistema democrático con los que se comparten unos valores estaba abocada al fracaso con Asia Central, en el corto plazo por una falta de identificación con tales principios y por la desconfianza reinante entre los países de la región que dificulta cualquier cooperación entre ellos. Partiendo de la debilidad del Estado, los índices de corrupción, el tráfico de drogas y el auge del *yihadismo* se llega a comprender el escepticismo social y por supuesto la nula voluntad de los gobiernos de cooperar con cualesquiera programas que condicionen la ayuda a su democratización.

Sin embargo, no sería justo no reconocer los avances producidos en el terreno de la democratización y los Derechos Humanos, en buena medida por obra de la acción de la UE, tales como la liberación de presos políticos, el establecimiento de Comités de Derechos Humanos o la reforma del Derecho constitucional o del Derecho penal; recientemente, por ejemplo, Uzbekistán promulgaba la ley de *hábeas corpus* y derogaba la pena de muerte, al tiempo que invitaba al relator de las Naciones Unidas para la libertad religiosa y a la Cruz Roja a visitar las cárceles uzbekas.²⁷

En definitiva, la UE no puede renunciar a la condicionalidad democrática de su ayuda porque su actuación se basa en valores y principios que constituyen el distintivo o marchamo, incluso el valor añadido de la presencia europea;²⁸ también porque el Parlamento Europeo nunca lo aceptaría. Bien es cierto que para paliar los efectos negativos de postergación por preferencia de otros socios internacionales “más confortables”, la UE intenta compensar sus exigencias con mayores concesiones en otros aspectos de su relación como son la asistencia técnica, la educación y la reforma legal. Aunque Rusia o China pueden resultar más atractivos como socios comerciales y de desarrollo económico, en la base de éste se encuentra el *know-how* y la formación y en eso pretende centrarse la UE.

(4) ¿Puede la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) llegar adonde la Política de Vecindad no llega? La insuficiencia de la presencia europea en la resolución de conflictos: requisito previo para una solución global, estabilización y *test* de la credibilidad de la UE como actor internacional

Una consideración del papel que pueden jugar los útiles de la política exterior y de seguridad y defensa de la UE, como complemento de los anteriores, se impone tanto por razones de efectividad, como de credibilidad y de influencia de la Unión como actor internacional.

La cumbre extraordinaria del 1 de septiembre de 2008 tras la guerra de Georgia decidió, como hemos visto, el envío de una fuerza civil de la UE para favorecer el retorno de los desplazados internos y como medida de confianza, así como el establecimiento de una comisión internacional de encuesta sobre las causas y la conducción de la guerra. Además, definía de manera más nítida y coordinada las bases de la relación de la UE con Rusia, condenando su escalada en el conflicto, reiterando el compromiso con la integridad territorial de Georgia y condicionando futuras acciones a su cooperación con la retirada de tropas y al reconocimiento de la internacionalización de la fuerza de paz.

²⁷ Todo ello lleva al levantamiento de sanciones de restricción de visados a los oficiales uzbekos responsables de la masacre de Andijan, por parte de la UE el 16/X/2008. De este modo, sólo queda impuesto el embargo de armas, lo cual no es significativo si tenemos en cuenta que ningún Estado miembro de la UE es suministrador de armas a este país.

²⁸ De hecho, todos los PCA incluyen cláusulas de Derechos Humanos.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

Por otra parte, la Sinergia del Mar Negro²⁹ pretende ser una aproximación global a los problemas de la región a través del fomento de la cooperación regional en esta sub-región y tendente a favorecer las relaciones con los países del Mar Caspio, Asia Central y Europa Sudoccidental. Los ámbitos de cooperación son amplísimos e incluyen democracia, derechos humanos y buena gobernanza, movimientos de población, seguridad y conflictos enquistados, energía,³⁰ transporte, medio ambiente, pesca comercio, investigación y enseñanza, ciencia y tecnología, asuntos sociales y empleo, y desarrollo regional. Si puede considerarse de particular interés esta iniciativa es porque traduce en enfoque global de la UE a los problemas de seguridad al proponer una mayor implicación en los conflictos enquistados (Transdniéster, Abjasia, Osetia del Sur y Nagorno Karabaj) a través de todos los instrumentos a su alcance reconociendo el papel de la cooperación para tratar cuestiones de gobernanza, de economía, de cohesión social y de seguridad.

La financiación de esta iniciativa depende del instrumento europeo de vecindad y asociación (ENPI), del FEDER, del BERD y del BEI, así como del Banco de Comercio y Desarrollo del Mar Negro.

Además, la estrategia de la UE ante las situaciones de fragilidad le confiere especiales responsabilidades con respecto a los países en los que, por debilidades económicas, por carencias de gobernanza democrática, por degradación del medio ambiente o falta de acceso a recursos naturales, el gobierno no puede facilitar los servicios básicos a la población, o garantizar su seguridad o sus derechos.³¹ Pretende obtener la mejor utilización de los distintos instrumentos de que dispone la UE en el ámbito diplomático, político, humanitario, de desarrollo y de seguridad. Sus fuentes de financiación son el Fondo Europeo de Desarrollo, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, el Instrumento de Estabilidad, la ayuda humanitaria, el Programa temático “Agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo” y el Instrumento Financiero para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos.

En Asia Central no puede hablarse de los instrumentos del segundo pilar de la UE para hacer frente a conflictos que lastran el desarrollo económico y de las instituciones políticas nacionales puesto que los problemas de seguridad se derivan, como hemos visto, de los regímenes autoritarios, de la proximidad a conflictos internacionales de envergadura o de la proliferación de tráfico ilícitos. Por ello, la PESD puede contribuir a la mejora de la situación con misiones civiles de Estado de Derecho, como la desarrollada en su día en

²⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 11/IV/2007, “La Sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación regional”, COM (2007) 160 final – no publicado en el Diario Oficial.

³⁰ A través de instrumentos específicos como la iniciativa de Bakú, el diálogo sobre la seguridad energética y la Política Europea de Vecindad (ENP).

³¹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 25/X/2007, “Hacia una respuesta de la UE ante las situaciones de fragilidad – Intervención en entornos difíciles para lograr el desarrollo sostenible, la estabilidad y la paz”, COM (2007) 643 final – no publicada en el Diario Oficial.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

Georgia, misiones de policía o de administración civil. En ambos casos puede estudiarse una participación en la reforma del sector de la seguridad.

(5) Progresivo debilitamiento del papel de la UE en Asia Central y en el Cáucaso Sur

(5.1) El peso de otros actores internacionales

La posición hasta ahora mantenida por la UE en Asia Central y el Cáucaso no ha estado a la altura ni de sus intereses, ni de su importancia en la escena internacional por hacer prevalecer otras zonas con las que mantiene tradicionalmente una relación más estrecha. Mientras China, EEUU y Rusia mantienen un elevado perfil en cuanto a su influencia en la zona, el de la UE ha sido un perfil bajo que debiera de cambiar en beneficio mutuo.

Vamos a ver esquemáticamente cuales son los trazos esenciales de la presencia en Asia Central de los tres principales –que no únicos– actores internacionales para establecer los términos comparativos con lo que hace o podría hacer la UE.

EEUU

Es evidente el interés transatlántico en el espacio post-soviético por tres razones: (1) por su debilidad como Estados y los conflictos regionales que son fuente de inseguridad regional; (2) por su importancia geoestratégica como paso de los oleoductos y gasoductos; y (3) para integrar a estos países en las instituciones Euro-Atlánticas.³² Habida cuenta de que EEUU y la UE tienen similares intereses en la zona, los esfuerzos europeos en el marco de la ENP podrían servir de base para una estrategia común transatlántica (Emerson, 2004). Incluso la EES describe algunos de los citados elementos como problemas de seguridad: Estados débiles, crimen organizado, buena gobernanza y acceso a los recursos.³³ Sin embargo, la percepción de los riesgos en EEUU y en Europa es diferente como se aprecia en los respectivos documentos estratégicos EES y NSSD. Así, el enfoque europeo pone el énfasis en la importancia de crear seguridad en su proximidad, en la que incluyen el Cáucaso Sur en una política que tiende a ser preventiva y proactiva. Es decir, la UE ha intentado promover la transición política y económica de estos países con el incentivo de su participación en el mercado interior. Mientras, EEUU, de acuerdo con la NSSD, se centra en las situaciones donde el conflicto ya ha estallado y rechaza intervenir allí donde los actores implicados no desean ayudarse ellos mismos. Utilizando los términos de Ingo y Jan, la UE tiene un enfoque centrado en la estructura (*structure-centred approach*), mientras que el de EEUU está más centrado en los actores (*actor-centred approach*). Sin embargo, en la práctica, EEUU ha realizado los cambios necesarios para hacer frente a los conflictos interestatales y ambas partes en las cumbres bilaterales anuales han declarado su voluntad de cooperar en la expansión de la democracia. A ambos se achaca su falta de consideración hacia la dinámica política de los conflictos y sus políticas excesivamente tecnocráticas. Así, ambos han optado por la OSCE como marco

³² Peters & Bittner (2006), pp. 149-150.

³³ Aunque Europa y EEUU coinciden en el interés en la estabilidad de la zona y su desarrollo, su enfoque es bastante diferente en el tema energético puesto que Washington apoya el proyecto de gasoducto TAP-I (Turkmenistán, Afganistán, Pakistán y la India).

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

internacional para las cuestiones de seguridad en Moldova y Georgia incluso aunque los resultados hayan sido exigüos.

Bajo la denominación de *Great Central Asia* (GCA), EEUU lanzó en 2005 una estrategia específica para Asia Central y el Cáucaso Sur. Identifica sus intereses en torno a la seguridad, el abastecimiento de recursos energéticos y la “guerra contra el terror” gestada por la Administración Bush, pero el objetivo central de la GCA es la estabilización de Afganistán, no sólo a través de la acción de ISAF, sino integrándolo económicamente con sus vecinos.³⁴ La necesaria estabilidad de las repúblicas centroasiáticas se canalizó a través del PfP de la OTAN, que permite facilitarles ayuda militar, adiestramiento y ejercicios conjuntos y mediante la creación del GUUAM, formado en un primer momento por Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldova.³⁵ Por primera vez, un país de la región, Kazajistán, está desarrollando un *Individual Partnership Action Plan* (IPAP), normalmente reservado a los Estados que van a iniciar negociaciones de adhesión a la Alianza Atlántica. El revés a esta política norteamericana que supone la desestabilización de Pakistán lleva a la puesta en marcha de un *Road Map* con un enfoque pragmático y realista, combatiendo el control monopolístico ruso en la producción energética de la zona y mejorando la colaboración con Afganistán.

La manifestación más clara de su presencia en la zona se revela en su aspecto estratégico y militar.³⁶ Pero la estrategia de EEUU no está exenta de obstáculos como son la oposición rusa a la ampliación de la OTAN, las propias desavenencias de los Estados miembros de la UE con respecto a la potencia continental y la falta por tanto de una postura transatlántica. Por otro lado, nuevamente por influencia rusa, faltan infraestructuras para desviar la producción de petróleo y gas hacia el sur y, finalmente, el éxito depende de la estabilización de Afganistán y de Pakistán, objetivo en el que está más involucrado EEUU que los países europeos.

Esta dinámica, junto la consolidación de la Organización de Cooperación de Shanghai bajo el liderazgo de la República Popular China y el nuevo posicionamiento ruso ante la política norteamericana en la zona, pueden llevar a una competencia dentro del área, creando un nuevo contexto estratégico, un nuevo “Gran Juego” de consecuencias imprevisibles.

Rusia

El impacto de Rusia en Asia Central y en el Cáucaso Sur sigue siendo esencial, tanto por voluntad de los nuevos Estados que vieron su independencia como un hecho sobrevenido por el desinterés soviético de continuar la administración de esos territorios, como en su contra, ejerciendo influencias negativas y promoviendo movimientos separatistas por

³⁴ García Cantalapiedra (2008).

³⁵ Desde mayo de 2005 Uzbekistán ya no forma parte del GUUAM, organización que desde 2006 se denomina GUAM y que persigue la democracia y el desarrollo económico de la región.

³⁶ Sobre la reestructuración del Plan de Mandos Unificado, *ibid.* Hay que recordar que en 2005, EEUU cerraba su base militar en Uzbekistán y que en 2009 se anuncia el cierre de la de Manás.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

rusos en países que no le son tan afines, como hemos visto en Georgia tras la intervención en Osetia del Sur. Otro tanto podría decirse respecto de Azerbaiyán y el enclave de Nagorno-Karabaj. Con la declaración de independencia de Osetia del Sur y Abjasia, además de ponerse en contra de la mayoría de la comunidad internacional, Rusia ha demostrado su fuerza a cuantos pudieran dudar de ella, jugando con su superioridad energética y por tanto económica.

Si la relación rusa con los países del Cáucaso Sur tiene puntos de fricción importantes, no ocurre en igual medida en Asia Central, donde se dejan sentir más las afinidades culturales y lingüísticas, como también los intereses de algunos oligarcas rusos. Desde un punto de vista de seguridad, Rusia lidera la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) donde se incluyen los países de Asia Central, menos Turkmenistán, junto a Armenia, Belarús y la propia Rusia. El control de la producción y distribución de energía sigue en buena medida en manos rusas.

Su apoyo a los gobiernos dictatoriales de estos países no se debe a su afinidad política sino a una razón práctica de cortar las aspiraciones de movimientos islámicos. En este sentido, junto con China, Rusia manifiesta serios recelos a la promoción de reformas democráticas en estos países. Si bien, en la práctica, las políticas tanto de EEUU como la propia UE son más retóricas que reales, pues el mismo temor subyace en todos los actores internacionales no islámicos en la zona.

La potenciación de la Organización de Cooperación de Shanghai es un fenómeno que ha de controlar, pues en su seno pugna con China por el dominio estratégico de Asia Central. No es de extrañar, por tanto, el reciente reforzamiento por parte rusa del Tratado de Seguridad Colectiva.

China

Como muy acertadamente se ha puesto de relieve recientemente, si hay un rasgo que caracteriza y aproxima la posición de China y la de la UE en Asia Central es su carácter de actor normativo.³⁷ Ambas potencias intentan proyectar sus valores y modelos como pautas del desarrollo de los países de Asia Central considerando que son los más adecuados para unas relaciones internacionales civilizadas,³⁸ ambas aspiran a hacerlo por medios pacíficos y de *soft law*, como potencias civiles, a través de instrumentos económicos, políticos y jurídicos. Sin embargo, sus modelos difieren en lo económico (economía de mercado o economía dirigida),³⁹ en lo político (democracia liberal y sistema

³⁷ Kavalski (2006), *op. cit.*

³⁸ Thomas Díez (2005), "Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering Normative Power Europe", *Millenium*, nº 33, p. 617.

³⁹ Nos referimos a la dimensión "oficial" de la economía china si bien existe una dimensión no dirigida de dicha economía representada por pequeños y medianos empresarios chinos cuyo ejemplo puede tener repercusión en países como Kazajistán o Kirguizistán. Acerca de las interrelaciones UE-China y del papel de

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

centralizado y de partido único) y en lo social, destacando su diferente visión sobre el papel de la democracia, los Derechos Humanos y el Estado de Derecho.

Como la europea, la política china hacia Asia Central ha dejado clara su falta de voluntad hegemónica, pero en esta filosofía se encierra su apuesta normativa por desarrollar unas relaciones con arreglo a la ideología que China mantiene en las relaciones internacionales: no interferencia en los asuntos internos del país, tales como su modelo político, y relaciones económicas en beneficio mutuo. De ahí, que China considere las demandas europeas de democratización y respeto de los Derechos Humanos como un atentado al primero de estos principios. En realidad, bajo esta apariencia normativa se esconde sin pudor el más claro interés chino en ganar influencia en la región sin interferencias que cuestionen su propio sistema político. Siguiendo a Kavalski, puede perfilarse el interés de China en Asia Central en torno a cuatro ejes: (1) diversificación de aprovisionamiento de recursos energéticos; (2) fulminación de cualquier vínculo internacional de los separatistas musulmanes uigures de la provincia de Xinjiang y sus pares étnicos y religiosos en Asia Central; (3) promoción de las relaciones económicas y comerciales entre las provincias occidentales de China y Asia Central; y (4) demostración de la disposición y aptitud de China para convertirse en actor global.⁴⁰ De ellos, la lucha contra el separatismo uigur será lo prioritario.

El papel creciente de China se verá favorecido por una especie de “vacío de poder” generado por la política rusa de prioridad máxima en el Cáucaso. Fruto de esta dinámica expansiva será la creación de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) en 2001, organización en la que se plasman los postulados de política exterior china y en la que participan, además de Rusia y China, los países de Asia Central, menos Turkmenistán que tiene un estatuto de invitado.⁴¹ Aunque sus objetivos prioritarios son de seguridad, principalmente de lucha contra el terrorismo, también se incluyen la cooperación política, económica, científica, energética y medioambiental.

En el actual escenario global de crisis y habida cuenta de las reservas chinas de divisas, se especula con la posibilidad de una atención económica especial de Pekín hacia las repúblicas centroasiáticas en caso de necesidad, siguiendo el ejemplo de sus recientes inversiones en Afganistán y Pakistán, si bien no cabe desconocer la preocupación de las autoridades chinas por la ralentización del crecimiento económico.

Se abre aquí la puerta al estudio más en profundidad de las interacciones entre actores internacionales, porque si la OCS es concebida como medio para contrarrestar las ambiciones estadounidenses en Asia Central, por su parte, la estrategia europea y

las redes sociales presentes, véase Augusto Soto, “La UE y China: ¿podemos entendernos mejor?”, ARI nº 24/2009, Real Instituto Elcano.

⁴⁰ Kavalski (2006), *op. cit.*, pp. 161-162. Véase también R.W.H. Hu (2005), “China’s Central Asia Policy”, en B. Rumer (ed), *Central Asia at the End of the Transition*, Armonk, M.E. Sharpe, NY.

⁴¹ Acerca del papel de China en la OCS, véase Gracia Abad Quintanal, “La Organización de Cooperación de Shanghai o la penetración china en Asia Central”, ARI nº 30/2008, Real Instituto Elcano.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

fundamentalmente su rasgo de condicionalidad democrática es percibida por China como amenaza a su primacía normativa en la zona. Al mismo tiempo, EEUU y Europa son incapaces de aunar una postura en Asia Central para contrarrestar la tradicional influencia rusa y la creciente penetración china. Y, a través de la OCS, China gana en penetración de su modelo en la región dejando en un lugar secundario –sólo en la Organización– a Rusia, y adoptando un discurso en contra de la política norteamericana en la zona y en las relaciones internacionales en general contraponiendo su modelo comprensivo de seguridad y solución de conflictos por medios pacíficos.

(5.2) La actitud de la UE

Frente a estas aproximaciones de los grandes actores a Asia Central, sin olvidar la de los grupos no estatales, principalmente islamistas, la UE ha mantenido hasta el presente una actitud tibia motivada por la falta de visión de la importancia estratégica de la zona y la inexistencia de fuertes vínculos históricos. En un período histórico en el que la Unión ha estado volcada en su propia ampliación, su política hacia Asia Central se ha basado en gran medida en la distancia geográfica y se ha elaborado sobre la propia visión europea de la región, desconociendo las aspiraciones y expectativas de estos países y el impacto en ellos y las interacciones de las políticas de EEUU, Rusia y China principalmente.

Paradójicamente, la UE no ha sido consciente de su capacidad de transformar el comportamiento de otros Estados, más allá de su influencia a través de los procesos de adhesión, y cuando lo ha percibido se ha limitado a su periferia más inmediata (ENP),⁴² descuidando su relación con Asia Central. Pero, al mismo tiempo, donde ha actuado, lo ha hecho con la creencia de ser un actor insustituible, carente de una visión crítica de su propio papel en el mundo. Habrá de esperarse hasta 2002 para que la Unión perciba tímidamente que, más allá de su periferia, Asia Central constituye una zona de relevancia estratégica vital para sus intereses y su propia posición como actor internacional. Idea que se consolidará con el nombramiento de un representante especial para la zona en 2005, sustituido en 2007, y con la Estrategia para Asia Central en 2007 a la que nos referimos a continuación.⁴³ Queda por determinar si con ello la UE acaba de conceptualizar su papel en Asia Central que no es sino un reflejo de su papel como actor internacional global *in the making*.

(6) El refuerzo de la Política de Vecindad y la nueva estrategia para Asia Central, la más articulada relación con la OTAN, la OSCE y la OCS

⁴² La resistencia de la UE a expandir sus relaciones exteriores fue calificada en su momento por S. Duke como “*a reverse-realist paradigm*” por el que, en vez de competir por el poder se evitan las posiciones de liderazgo y la responsabilidad (*The New European Security Disorder*, Macmillan, Basingstoke, 1994, p. 94).

⁴³ *Regional Strategy Paper 2002-2006 and Indicative Program 2002-2004 for Central Asia*, COM (2002); posteriormente aprobado durante la Presidencia alemana de la UE en 2007: *Central Asia EU Strategy*. El nombramiento del representante especial se produce por la Acción Común del Consejo 2005/588/CFSP, *DO L* 199.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

Transcurrido el tiempo suficiente para una primera valoración de los resultados de la Política de Vecindad, la Comisión daba a conocer a finales de 2007 su propuesta para un reforzamiento de dicha política.⁴⁴ En ella se propugnan una serie de ámbitos en los que es posible ese reforzamiento de relaciones políticas, económicas, financieras y de asistencia técnica con los socios que realicen las adaptaciones más profundas a la normativa y políticas de la Unión. Desde el punto de vista de la UE y de sus Estados miembros, se enfatiza la diferenciación más marcada entre los socios, se proponen pautas para una mayor integración económica y movilidad y, por lo que antes hemos indicado, se reconoce el efecto negativo que los conflictos larvados pueden jugar en la promoción de las reformas política y del desarrollo económico de los países vecinos. De ahí que la UE proponga la utilización de instrumentos del segundo pilar a este fin, tales como los representantes especiales y las misiones de policía, control y asistencia fronterizas. Sólo la utilización de todos los instrumentos disponibles de cualquiera de los tres pilares pueden incrementar la influencia de la UE y evitar las limitaciones de la gestión de crisis a corto plazo. Por eso reconoce que debe estar preparada para asumir un papel mayor en la resolución de conflictos en sus territorios vecinos (o mejor en la gestión de los mismos, pues hablar de resolución, por ejemplo en el Cáucaso Sur, no es realista atendidas las posiciones radicalmente enfrentadas sobre el estatuto de los territorios separatistas). Junto a esto se proponen reformas sectoriales y medidas de modernización en campos de tanto interés mutuo como la energía (compromiso de la UE a desarrollar el oleoducto Nabucco), el cambio climático, el transporte, I+D, educación, empleo, salud y cooperación regional. Esto, unido al aumento de los instrumentos de financiación,⁴⁵ ha de permitir a la UE incrementar su peso en la zona del Cáucaso Sur, si bien quizá más impacto político haya tenido su participación en la resolución del conflicto ruso-georgiano.

Por su parte, la estrategia para Asia Central, aprobada también en 2007, supone la toma de conciencia por la UE de la insuficiencia de su actuación en la zona hasta ese momento y la necesidad de incrementar su peso por la importancia estratégica de la región para Europa. La Estrategia tiene el carácter de documento marco que permite a los Estados miembros desarrollar sus acciones bilaterales así como a la UE diseñar proyectos y medidas concretas para cada uno de los cinco países de Asia Central en función de sus necesidades y de los resultados en la aplicación de los PCA y de las reformas emprendidas. Los tres pivotes del *Central Asia EU Strategy* son los PCA, salvo para Turkmenistán y Tayikistán por la oposición del Parlamento Europeo a aprobarlos habida cuenta de la situación de los Derechos Humanos en dichos países, el establecimiento de un diálogo político avanzado y de un diálogo sobre Derechos Humanos. Junto a este planteamiento que incide en este aspecto distintivo de la UE, se pone el énfasis en varias iniciativas europeas como la de educación o la del Estado de Derecho porque de ello

⁴⁴ "A Strong European Neighbourhood Policy", COM (2007) 774 final, 5/XII/2007.

⁴⁵ Como innovación en el ENPI se incluye la puesta en práctica de programas de cooperación transfronteriza; en 2006 se introducen dos nuevos instrumentos: la *Governance Facility* con unos 50 millones de euros por año para 2007-2010 y la *Neighbourhood Investment Facility*, con análoga cantidad para empezar y 250 millones para los siguientes cuatro años y 450 millones más para el período 2011-2013.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

depende la existencia de un marco político estable y el funcionamiento de las estructuras económicas.

La apuesta, pues, de la Unión reside en un reforzamiento de su papel normativo en el entendimiento de que es la única aproximación que puede soterrar el apoyo a los gobiernos actuales sin por ello dejar el poder en manos del islamismo de uno u otro signo. Se trata de “ganar a la opinión pública” a través de reformas que afecten claramente a su nivel y calidad de vida. De otro modo, la tesitura para ellos puede ser gobiernos corruptos que no atienden las necesidades de la población o gobiernos más atentos a estas necesidades pero que socavan sus libertades individuales.

Las medidas propuestas requieren de un trabajo conjunto con la OSCE, el Consejo de Europa y el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

De ahí la necesidad de un enfoque cooperativo con dichas organizaciones, pero también con el resto de actores presentes en la zona para incrementar exponencialmente el papel de la UE que, por sí sola, es reducido.

Finalmente, entendemos que también es necesaria una alianza con Rusia y China como actores con mayor protagonismo en Asia Central. La conveniencia de esta alianza reside en su capacidad para desactivar cualquier orientación aperturista de la Unión; así, si ésta establece un condicionamiento democrático de su ayuda, estos países no lo harán y la concederán mayor aún. Basta el ejemplo del embargo del suministro de armas a Uzbekistán por la UE que supuso un incremento de la cooperación político militar de este país con Moscú. Por otra parte, la colaboración con ellos es requerida para resolver cuestiones de mutuo interés como pueden ser las energéticas, las infraestructuras, el liderazgo en Uzbekistán y la implicación en Afganistán.

Conclusiones

Hasta el momento, no puede hablarse de una presencia fuerte de la UE en Asia Central, pero sí que puede apreciarse una progresiva toma de conciencia motivada por la acuciante situación del suministro energético y por la crisis económica mundial, por la guerra de Georgia y por las consiguientes tensiones en las relaciones con Rusia.

Tras el final de la Guerra Fría, diversas potencias regionales con ambiciones globales luchan por extender su influencia y valores a zonas que consideran de interés propio. En este contexto, Asia Central vuelve a ser el centro de un nuevo “Gran Juego” (*A New Great Game*)⁴⁶ entre los diferentes actores internacionales: EEUU, Rusia, la UE y China.

⁴⁶ R. Menon (2003), “The New Great Game in Central Asia”, *Survival*, nº 45, pp. 187-204, y Kavalski (2006), *op. cit.*, pp. 153-173.

El Observatorio de Asia Central (OAC) fue establecido en 2007 por tres instituciones interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

Los diferentes enfoques de los distintos actores en escena en Asia Central hacen difícil determinar el modelo que pueden acabar emulando los países de la zona. Esa rivalidad les lleva a proyectar su política exterior más eficaz (y coherente en el caso de la UE) a Asia Central. Pero, para la región, esta rivalidad constituye un entorno propicio para enfrentarlos y escoger de cada una de las estrategias lo que más les convenga (*bandwagoning-for-profit policies*).⁴⁷

La UE plantea su modelo normativo, una concepción normativa de seguridad, excluyendo o dejando en segundo lugar la solución militar a los problemas de la región e intentando determinar lo que es aceptable y lo que no lo es como comportamiento internacional. Sus instrumentos de acción o proyección exterior son económicos, políticos y jurídicos. Si existe una distorsión entre la voluntad democratizadora y el temor al fundamentalismo islámico, la práctica demuestra que donde menos éxito tiene esta tendencia es en los países de Asia Central donde más avanzadas van las reformas económicas. Y esta es la línea que la UE potencia. No obstante, cabe objetar de la política de la UE hacia Asia Central su carácter reactivo así como el riesgo de centrarse en el elemento geográfico y por tanto en la lejanía, en una aproximación excluyente (no son Estados candidatos, no son Estados vecinos) lo que puede dificultar la aceptación o impacto positivo del modelo de democracia liberal frente al de economía fuertemente centralizada propugnado por China.

Finalmente, la UE debe vencer la falta de armonía y coherencia en su acción exterior para extraer toda la potencialidad posible del modelo propuesto para Asia Central. Y es que en la postura de la UE en su acción exterior en general, y en los temas donde la seguridad está implicada, en particular, prevalece más que la satisfacción de sus intereses, la búsqueda de la propia identidad europea. Identidad como actor internacional que, al tratarse de una entidad no estatal, sólo puede venir definida precisamente por el éxito en la satisfacción de esos intereses que han debido de ser previamente definidos. Si respecto a Asia Central y al Cáucaso Sur los intereses energéticos se entremezclan con los de seguridad, es necesaria una estrategia clara que pasa por asegurar la estabilidad política y económica no sobre la base del apoyo a unos gobiernos no homologables sino sobre la potenciación de las sociedades civiles respectivas y la adecuada gestión de las crisis latentes.

Natividad Fernández Sola

Profesora de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y profesora Jean Monnet de Derecho Europeo, Universidad de Zaragoza

⁴⁷ Kavalski, *op. cit.*, p. 169.

Referencias bibliográficas

- Bordachev, Timofei (2005), "Russia and EU Enlargement: Starting the Endgame", en E. Brimmer y S. Fröhlich (eds.), *The Strategic Implications of European Union Enlargement*, Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, Washington, pp. 151-170.
- Browning, Christopher S., y Pertti Joenniemi (2008), "Geostrategies of the European Neighbourhood Policy", *European Journal of International Relations*, vol.14 (3), pp. 519-551.
- Cianciara, Agnieszka K. (2008), "Eastern Partnership – Opening a New Chapter of Polish Eastern Policy and the European Neighbourhood Policy?", *Analyses & Options*, nº 4, The Institute of Public Affairs.
- Emerson, Michael (2004), "European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?", CEPS, Working Document, nº 215, Bruselas, noviembre.
- Emerson, M., S. Aydin, G. Noutcheva, N. Tocci, M. Vahl y R. Youngs (2005), "The Reluctant Debutante. The EU as Promoter of Democracy in its Neighbourhood", en *Democratisation in the European Neighbourhood*, p.169-230.
- Emerson, Michael, Gergana Noutcheva y Nicu Popescu (2007), "European Neighbourhood Policy Two Years On: Time Indeed for a 'ENP Plus'", *CEPS Policy Brief*, nº 126, marzo.
- Escribano, Gonzalo (2005), *¿Europeización sin Europa? Una reflexión crítica sobre la Política de Vecindad para el Mediterráneo*, DT nº 23/2005, Real Instituto Elcano.
- Fernández Sola, Natividad (2007), "La Unión Europea en el Cáucaso Sur y en Asia Central: las limitaciones de la Política de Vecindad", ARI nº 43/2007, Real Instituto Elcano.
- García Cantalapiedra, David (2008), "EEUU, la OTAN y la necesidad de una nueva estrategia transatlántica en el "Gran Asia Central", ARI nº 31/2008, Real Instituto Elcano.
- Graubner, Cornelius (2008), *EU Strategy on Central Asia: Reapolitik after all*, Central Asia-Caucasus Institute Analyst, 14/V/2008.
- Idu, Nicolae (2005), "The Larger EU and the New In-Between Lands: Ukraine and Belarus", en E. Brimmer y S. Fröhlich (eds.), *The Strategic Implications of European Union Enlargement*, Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, Washington, pp. 171-194.
- Leight, Michael (2005), "The EU's Neighborhood Policy", en E. Brimmer y S. Fröhlich (eds.), *The Strategic Implications of European Union Enlargement*, Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, Washington, pp. 101-126.
- Marchetti, Andreas (2006), "The European Neighborhood Policy. Foreign Policy at the EU's Periphery", *ZEI Discussion Paper*, C158, Bonn.
- Matveeva, Anna (2006), "EU Stakes in Central Asia", *Chaillot Paper*, nº 91, julio.
- Melvin, Neil, y Jos Boonstra (2008), "The EU Strategy for Central Asia. Year One", *EUCAM EU-Central Asia Monitoring*, nº 1, octubre.
- Peters, Ingo, y Jan Bittner (2006), "EU-US Risk Policy in the European Neighborhood: The Case of Moldova and Georgia", en K. Möttölä (ed.), *Transatlantic Relations and Global Governance*, Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, Washington, pp. 149-186.

El Observatorio de Asia Central (OAC)
fue establecido en 2007 por tres instituciones
interesadas en la zona: Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano

Schimmelfennig, Frank, y Hanno Scholtz (2008), "EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood. Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange", *European Union Politics*, vol. 9 (2), pp. 187-215.