

Conflicte regional per l'aigua a l'Àsia Central

Un nou model de relacions
energètiques
descentralitzades

N. 05 · setembre 2012

ISSN: 2014-2765 DL: B-25987-2012

Aurèlia MAÑÉ ESTRADA
Mar CAMPINS ERITJA

La mala gestió dels recursos hídrics a l'Àsia Central, derivada de la seva distribució regional asimètrica, s'ha transformat en un risc global. S'ha passat de considerar la situació extremadament inestable a definir-la com una qüestió crucial de seguretat. Una de les solucions proposades és la de l'intercanvi regional d'energia per aigua. Tanmateix, no és la solució. Les raons són les derivades de: a) les característiques intrínseques dels règims polítics dels països exportadors d'hidrocarburs, i b) l'absència d'un marc regional i conceptual en una nova escena internacional, post-lalta, encara per conèixer. Per tant, aquest *policy paper* planteja la necessitat de definir aquesta nova regió, una nova política energètica i un nou marc per a la seva anàlisi.

Context

Des de l'anomenada Cimera de la Terra a Rio de Janeiro el 1992 i les seves posteriors trobades de seguiment cada cinc anys fins al recent Rio+20 (2012), han proliferat els enfocaments regionals i subregionals que concreten la declaració i els diversos resultats de l'esmentada cimera. Concretament, s'han celebrat molts fòrums dedicats a establir programes, imitant l'aprovat en l'àmbit mundial a Rio el 1992, o a concretar regionalment algunes de les convencions aprovats fa vint anys. L'Àsia, i en concret l'Àsia Central, no ha estat una excepció. Això representa acceptar, o assumir tàcticament, que les diverses agendes regionals o locals formen part dels problemes globals.

Anys després, al 2008, la Unió Europea va assenyalar que la qüestió ambiental més delicada a la regió de l'Àsia Central era la gestió de l'aigua, una qüestió que, si no s'abordava de manera convenient, podria convertir-se, a mitjà termini, en un greu problema de seguretat per a tota la regió. Al 2012, un informe de l'Organització Internacional per a la Migració (IOM, pel seu acrònim en anglès) sobre el Tadjikistan, que

feia referència a aquest tema, era demolidor, ja que literalment citava que *"In recent years, the population of Tajikistan has been experiencing negative consequences from environmental degradation for numerous reasons [including] widespread violation of the environment (...) The population of Tajikistan considers droughts, [and] the shortage of potable and irrigation water (...) as their major problems"*.¹

Un mes més tard, al juny de 2012, davant del nomenament d'una nova representant de l'UE per a l'Àsia Central, la Sra. Patricia Flor, el panel d'experts del programa Europe-Central Asia Monitoring (EUCAM) demanava a la nova representant que assumís el lideratge en la resolució dels conflictes regionals per l'aigua, ja que és una qüestió important de seguretat i que pot repercutir de manera significativa en el desenvolupament de la zona, atès que segons l'EUCAM *"disputes over water have acquired a national security dimension and can no*

¹ IOM, *Environmental Degradation, Migration, Internal Displacement, and Rural Vulnerabilities in Tajikistan*, maig 2012, pàg. 8.

*longer be viewed only through the lens of improved environmental management.*²

Els tres paràgrafs anteriors són el resum d'una dècada pràcticament perduda en què una mala gestió hídrica es transforma en una greu tragèdia ambiental – simbolitzada per la desaparició del mar d'Aral, nucli de conflictes regionals que es transmuten en un problema de seguretat global allèn de les fronteres de la regió de l'Àsia Central, integrada pels anomenats “*cinc stans*” (Kazakhstan, Kirguizistan, Tadjikistan, Turkmenistan i Uzbekistan).

Com es va generar aquest problema?

La desintegració de l'URSS va implicar l'aparició d'un espai que, pel que fa a la gestió dels seus recursos naturals –energètics i hídrics–, ha de fer front a una situació molt particular, per dues raons:

a) perquè la gestió del subministrament energètic i hídric, que abans es gestionava centralitzadament en el marc d'un sol país, ara s'ha de gestionar en el marc de cinc nous països independents, les xarxes de subministrament dels quals –abans integrades i soviètiques– van ser també dividides amb la fragmentació de l'URSS;

b) perquè aquesta gestió s'ha d'articular en una regió amb una distribució asimètrica dels recursos naturals, la qual cosa es resumeix en el fet que dos països de la regió (el Kirguizistan i el Tadjikistan) són rics en aigua, mentre que els altres (especialment el Kazakhstan i el Turkmenistan) són rics en fonts d'energia primària fòssil (hidrocarburs i carbó).

Avui les coses han canviat:
l'Àsia Central és una regió
transnacional amb un ús
de l'aigua compartit, però
amb una distribució
asimètrica de recursos (...)

A l'època soviètica aquesta estructura desigual no afectava substancialment ni les necessitats energètiques ni el reg i el consum d'aigua a la zona, ja que el sistema de planificació, encara que molt discutible en termes ambientals, era eficaç per als seus propòsits i l'energia fòssil (especialment el carbó) s'emprava com a font energètica, a la vegada que es prioritzava l'ús del reg agrícola.

² EUCAM Policy Brief / No. 24, *Ten tasks for the new EU Special Representative to Central Asia*, juny 2012, pàg. 2.

Avui les coses han canviat: l'Àsia Central és una regió transnacional amb un ús de l'aigua compartit, però amb una distribució asimètrica de recursos que condueix a un subministrament energètic també desigual. Considerem que en l'àmbit regional aquesta situació és potencialment conflictiva, ja que incita els països rics en aigua (Kirguistán i Tadjikistan) a usar aquest recurs com a “arma” de xantatge davant els seus veïns, així com a plantejar-se projectes faraònics, com la presa de Roghun, per produir i exportar energia hidroelèctrica. Les conseqüències d'aquest projecte suposarien el final de l'activitat agrícola a l'Uzbekistan i als altres països aigües avall, i la recrudescència de la catàstrofe ecològica, humana i econòmica derivada de la dessecació total del mar d'Aral.

Anàlisi

Els organismes multilaterals que han abordat aquesta situació la qualifiquen d'extremament inestable i proposen un intercanvi d'aigua per energia fòssil.³

Pel que fa a això, en aquest *policy paper* argumentarem que la gestió mercantil regional dels recursos naturals no és possible si, com en el cas de l'Àsia Central, es dona conjuntament una distribució regional asimètrica de recursos naturals en la qual un d'aquests recursos és font privilegiada de subministrament energètic per a l'economia mundial, amb uns processos de construcció nacional. Així doncs, en aquest cas, la solució proposada afavoreix més la conflictivitat que les solucions cooperatives.

L'intercanvi regional d'energia per aigua té per objectiu aconseguir que els països aigües amunt de l'Amu Daria i del Syr Daria regulin els seus embassaments – presents i futurs– en funció de les necessitats de reg dels països aigües avall i no en funció de les necessitats de generació d'energia hidroelèctrica, ja que els cicles són contraris. La raó és doble: mantenir tota l'activitat agrícola de la regió i evitar –si és que encara és possible– la desaparició total del mar d'Aral i del seu ecosistema físic i humà.

A la pràctica, per tal que aquesta proposta es dugui a terme és necessari que els tres països de la regió rics en hidrocarburs, especialment el Kazakhstan i el Turkmenistan, decideixin emprar els seus recursos energètics per produir energia per als *cinc stans*, en comptes de l'opció d'exportar-los a l'exterior. Dit d'una altra manera, implica que els governs d'uns països el subsòl dels quals és ric en hidrocarburs renunciïn, encara que sigui parcialment, a usar internament els ingressos en divises proporcionats per la venda dels hidrocarburs a l'exterior.

³ Eurasian Development Bank, “Water and Energy Resources In Central Asia: Utilization and Development Issues”, abril de 2008; World Bank, “Water Energy Nexus In Central Asia. Improving Regional Cooperation in the Syr Darya Basin”, gener de 2004.

L'ús intern dels ingressos obtinguts dels hidrocarburs, malgrat que el cas dels *cinc stans* sigui molt particular, té algunes semblances –almenys en termes conceptuals– amb el dels països àrabs de l'Organització de Països Exportadors de Petrolí (OPEP). Encara que sigui en un context i en una escena energètica internacional molt diferent de la del segle xx, es considera que almenys el Kazakhstan i el Turkmenistan tenen el que es coneix com un comportament “rendista”. Des del nostre punt de vista, comparteixen amb els països àrabs de l'OPEP tres qüestions:

- a) són països el subsòl dels quals és ric en recursos energètics;
- b) són països la gestació dels quals –creació o independència– coincideix amb el fet de convertir-se en exportadors de recursos energètics, la qual cosa equival a un apogeu de les entrades de divises per exportació;
- c) són països amb règims autoritaris.

En el cas dels països àrabs de l'OPEP, si es fes un breu repàs històric es veuria que, en tots ells, els processos de creació, afirmació o independència nacional s'associen a la nacionalització del sector dels hidrocarburs. De la mateixa manera, en tots aquests processos de construcció nacional, el contracte social que es forja en aquell moment té un funcionament invers al dels Estats democràtics moderns: de la definició de ciutadà nacional com aquell que paga impostos en funció de les rendes de la seva activitat es passa a una definició de ciutadà com aquell que rep la renda del petroli.

El corollari d'això és que als països rendistes el “fet nacional” va acompanyat de la gestió interna dels ingressos del petroli. En tots els casos, els governs dels països àrabs rics en hidrocarburs van considerar que els hidrocarburs –o la distribució dels seus ingressos entre la població– eren el seu principal instrument d'intervenció pública. Per això, en referència a l'ús dels seus hidrocarburs, llevat de quan han existit conflictes amb Israel, l'estratègia individual-nacional va prevaler sempre sobre la cooperativa-regional. Dos fets ho demostren. El primer és que cap d'ells, fins i tot quan era l'opció econòmicament més racional i menys costosa, no ha volgut compartir mai la gestió dels seus jaciments petrolífers amb els seus veïns. Al contrari, com demostren les relacions entre Tunísia i Líbia durant els anys setanta i les successives Guerres del Golf, tradicionalment s'han enfrontat pels jaciments. El segon és que l'OPEP, un dels càrtels més famosos del món, és també l'agrupació d'exportadors menys articulada. A diferència del càrtel del cafè o del cacau, a l'OPEP ni tan sols hi ha sancions per l'incompliment de quotes, i en els anys de bonança petrolera es van intentar “robar” sistemàticament les quotes nacionals que els corresponien.

Així, si es fa un paral·lelisme entre els *stans* rics en recursos energètics i els països àrabs tradicionals de l'OPEP, es pot concloure que a les nacions la gestació o

creació de les quals va paral·lela amb l'apogeu en l'exportació de recursos energètics, els règims polítics tendeixen a prioritzar una definició d'identitat nacional que exclou la regional. Llevat de quan, com en el cas dels països àrabs, s'ha percebut una amenaça (Israel) o una causa comuna (panarabisme). Però, fins i tot en aquests casos, la cooperació ha estat efímera. El corollari d'això és que els governs dels *stans* rendistes, per la seva intrínseca lògica de funcionament, sempre faran prevaldre la funció individual dels hidrocarburs (la funció financera d'obtenir el màxim possible de divises de la seva venda al mercat internacional) davant la regional (la funció energètica dels hidrocarburs, per generar o intercanviar energia localment).

D'altra banda, aquest és un procés que s'autoalimenta i que, com ens mostra el cas dels països de l'OPEP, per si mateix no condueix a solucions cooperatives. Falta per veure si els *cinc stans* perceben la falta d'aigua com una amenaça comuna o el seu ús compartit com una causa comuna per tal que, tal com va ocórrer als països de referència que hem mencionat, es pugui arribar a un acord. Tanmateix, objectivament no es donen els elements perquè això passi.

Falta per veure si els *cinc stans* perceben la falta d'aigua com una amenaça comuna o el seu ús compartit com una causa comuna per tal que (...) es pugui arribar a un acord.

S'afegeix a aquesta situació el fet que l'emergència de l'Àsia Central en el context energètic internacional es dona en una situació diametralment diferent a la del món de l'OPEP. El procés de reconstrucció de les cadenes energètiques i d'explotació dels recursos naturals a l'Àsia Central després del desmembrament de l'URSS es produeix en un context de transició energètica global marcat, entre altres coses, per l'emergència de nous actors energètics (països i empreses) i per l'aparició de grans cadenes energètiques transnacionals i globals. En general, això es tradueix en que les companyies petroleres nacionals dels països productors (NOC, pel seu acrònim en anglès), que són els instruments a través dels quals els governs d'aquests països incideixen en l'escena energètica internacional, han anat perdent pes i capacitat d'influència.

Un resum dels estudis de cas, realitzats en el marc del projecte RICIP2010, per als casos del petroli a Kazakhstan i el gas a Turkmenistan, mostra com aquests països, a través de les aliances de les seves NOC (KazMunaiGaz i Turkmengaz), s'estan integrant en cadenes energètiques transnacionals i globals en les quals qui decideix quant es produeix, per a qui i en quines condicions són les grans empreses energètiques.

En aquest estudi vam realitzar una classificació de les empreses energètiques en funció de la seva capacitat per influir en les decisions de la cadena –ser *lead firm*– i de quins eren els objectius de cada tipus d'empresa. Aquesta classificació mostrava que les NOC sempre són la baula feble de la cadena si també hi participen les grans companyies internacionals (IOC, pel seu acrònim en anglès) com Texaco, BP, Exxon, Shell, Total, etc., o les anomenades “noves” NOC, companyies com la russa Gazprom o la xinesa CNPC. Per tant, d'aquest estudi es dedueix que, com el Kazakhstan i el Turkmenistan no tenen capacitat de decidir sobre la gestió dels seus recursos energètics, és altament improbable que es puguin comprometre, més enllà de les voluntats expressades, amb una política regional d'intercanvi d'energia per aigua.

Una conseqüència indirecta d'això és que, davant de la falta de capacitat de decisió sobre els aspectes productius –la faceta energètica– dels seus recursos naturals, l'opció racional dels governs del Kazakhstan i del Turkmenistan fos almenys intentar aconseguir-ne el màxim de renda possible. És a dir, fer prevaler la seva funció financera per prosseguir les seves estratègies de legitimació interna.

La atípica situació històrica fa problemàtica l'anàlisi de la realitat de l'Àsia Central i per tant qualsevol proposta de polítiques concretes

Resumint, als països rics en recursos energètics, l'apogeu exportador dels quals coincideix amb els processos de creació de la identitat i de l'Estat nacional, és molt difícil que els governs estiguin disposats a usar aquests recursos per afavorir la cooperació regional amb els seus veïns. En aquest text hem basat la nostra argumentació en dos elements: els efectes d'una gestió centralitzada dels recursos naturals sobre els contractes socials nacionals i els efectes d'integrar els seus recursos naturals a les cadenes energètiques globals sobre la potestat de gestionar amb criteris propis aquests recursos; elements que convergeixen en el fet que l'extracció d'energia a l'Àsia

Central és extravertida i té, per als països de la zona, una funció financera –obtenir divises– i no energètica. Per això, no existeixen incentius –ni interns ni externs– per modificar el model energètic exportador d'aquells països que haurien d'acceptar produir energia per als seus veïns a canvi d'aigua. Davant d'això, la solució d'intercanvi que es proposa des del Banc Mundial o el Banc Europeu de Desenvolupament no sembla viable.

A aquesta impossibilitat se li afegeixen d'altres que tenen a veure amb el fet que aquesta solució es proposa basant-se en un supòsit que no és necessàriament cert. De fet, moltes de les propostes i treballs sobre l'Àsia Central aborden aquest objecte d'estudi com si efectivament els *cinc stans* conformessin la mateixa regió que abans configuraven les seves homònimes repúbliques soviètiques i com si fossin cinc estats-nació “convencionals”. Tanmateix, l'aparició en l'escena internacional dels cinc nous estats independents de l'Àsia Central és un fet inaudit al món contemporani. Es tracta de la creació ex novo de cinc nous països que no havien existit mai abans com a tals i que, a desgrat seu, es constitueixen com a estats nacionals i subjectes de dret internacional.

Dues són les repercussions d'aquest fet; una de geogràfica i una altra de conceptual i d'anàlisi. Des del punt de vista geogràfic, el que ara s'accepta com Àsia Central és encara una regió en formació i composició. En el cas que aquí hem tractat això és especialment cert, ja que des d'una perspectiva hídrica aquesta regió hauria d'incloure l'Afganistan, ja que comparteix amb Tadjikistan un dels grans afluents de l'Amu Dària, i probablement també algunes zones del Pakistan, la Xina i l'Iran.

Des d'un punt de vista analític, s'hauria d'assumir que aquests nous països ja sorgeixen en el context d'un ordre bipolar –el de l'alta– en descomposició i en un ordre global en gestació. Això, més enllà d'altres qüestions degudes a la seva especificitat postsoviètica, planteja l'àrdua tasca d'aconseguir el que molts països van fer al segle XIX: constituir-se com a Estat nacional al mateix temps que s'integren al món global del segle XXI, en el qual moltes de les tradicionals estructures estatals i regionals estan en crisi.

Aquesta atípica situació històrica fa problemàtica l'anàlisi de la realitat de l'Àsia Central i per tant qualsevol proposta de polítiques concretes. Aquesta dificultat es deu a l'absència d'un marc conceptual establert per a l'estudi de problemàtiques que poden semblar molt similars a les d'altres països, però que es donen en un escenari completament nou, atès que conceptualment encara no tenim clares les estructures d'anàlisi de la nova geopolítica que emergeix amb la desintegració de l'URSS, tot i que sembla apuntar cap a una orientabilització de l'arena internacional.

Recomanacions

Afavorir una cooperació regional dirigida a corregir els efectes perversos de l'asimetria de recursos

Davant l'escenari descrit és difícil proposar polítiques concretes encaminades a afavorir una cooperació regional dirigida a corregir els efectes perversos de l'asimetria de recursos en un cas de cursos d'aigua compartits. Tanmateix, tenint en compte el que s'ha exposat fins ara, ens atreviríem a plantejar alguns apunts per a l'acció.

Seguint l'anàlisi plantejada, part de la solució incumbeix l'àmbit de la política energètica i segueix la línia de les propostes que Pierre Morel, ex-representant especial de la Unió Europea (EUSR per les seves sigles en anglès) per a la zona, va plantejar ja en el seu moment. En el cas d'una distribució regional asimètrica de recursos, com la que hem descrit, una manera d'afavorir la cooperació regional seria fomentar els processos de producció d'energia descentralitzats i autònoms que produeixin energia local.

Es tractaria de crear petits projectes de producció d'energia descentralitzada a prop dels llocs en què es consum, a fi d'aprofitar l'asimetria en la distribució de recursos perquè cada país produeixi en funció dels seus recursos naturals, sense ser "agressiu" amb els altres. Per exemple, instal·lar micropreses o turbines (petites centrals hidroelèctriques) en el curs dels rius del Tadjikistan o el Kirguizistan no perjudica substancialment el curs ni els cicles dels rius i proporciona electricitat neta sense haver de pagar el cost del subministrament. El mateix tipus d'argument val si s'instal·len plaques solars i aerogeneradors en zones desèrtiques (Turkmenistan) i ventoses (l'Uzbekistan).

Avantatges

Els avantatges d'una solució d'aquest tipus són:

1. La independència energètica del veí i, per tant, l'eliminació d'un factor de conflicte;
2. la creació d'un sistema energètic regional no integrat en les cadenes energètiques globals i, per tant, independència de decisió i capacitat de gestió local/regional de la producció d'energia;
3. la possibilitat de reduir els impactes ambientals i l'estrès hídric i, per tant, una menor conflictivitat social derivada de l'esgotament de les formes de vida tradicionals;
4. la possibilitat de creació d'un teixit econòmic articulat entorn de la creació d'un nou sector econòmic de producció i distribució d'energia local

i, per tant, un major nivell de benestar econòmic i social per a les activitats i ocupacions derivades;

5. la creació d'activitats energètiques locals descentralitzades i, per tant, una modificació d'una part de la base dels actuals contractes socials dels règims autocràtics autònoms.

Inconvenients

Davant aquests avantatges, l'inconvenient és la més que possible falta de voluntat política dels dirigents locals envers tal solució, ja que trastocaria des de la base el règim polític sobre el qual fonamenten el seu poder nacional. Per això, per contrarestar aquest fet, considerem imprescindible que la implicació internacional en la regió canviï de rumb.

Abordar la gestió de l'aigua com un problema de seguretat del nou món global

En aquest sentit, des d'una perspectiva internacional, ens sembla fonamental, tal com proposa l'EUCAM, abordar la gestió de l'aigua no només com si fos un problema de gestió ambiental, sinó com un problema de seguretat del nou món global. Això eleva el nivell de la problemàtica donant-li un tracte que va més enllà del políticament correcte. La realitat indica que per se les qüestions ambientals, malgrat ser sempre presents en el discurs, queden relegades al segon pla de l'actuació política.

Per tant, el problema de fons és com abordar aquest nou problema de seguretat en una nova regió. Per a això, en el moment actual i a partir del que s'ha dit, presentem un parell de pistes per poder emprendre aquest repte:

a) Si l'Afganistan comparteix els recursos hídrics amb els seus veïns, qualsevol solució o projecte que no l'inclogui està condemnat al fracàs. Per això, la retirada de tropes de l'Afganistan podria ser una gran oportunitat per: 1) repensar les propostes mercantils d'intercanvi d'aigua per energia que s'estan fent; 2) geogràficament ajudar a redefinir la regió; i 3) conceptualment pensar l'Àsia Central no com un residu de l'URSS, sinó com a regió d'un nou ordre internacional en formació.

b) Si aquesta regió en definició es forma en un context mundial diferent del sorgit de l'alta i que tendeix a l'orientalització, tant els actors occidentals (UE, EUA), com les institucions sorgides de Bretton Woods (per exemple, el Banc Mundial) o Rússia (hereva de l'URSS) haurien de deixar de veure aquesta zona com una zona a "captar" (o "conservar" en el cas de Rússia). En aquest sentit, en el citat *policy brief* de l'EUCAM, es pot llegir que la nova EUSR hauria de promoure la cooperació amb la Xina i Rússia, "so as to put to rest

any ideas of a 'new Great Game'".⁴ De fet, com en el cas anterior, l'Àsia Central i els seus conflictes es mostren com una oportunitat: la d'anar construint un nou tipus de relacions internacionals que reestructurin l'ordre mundial.

Partir de la premissa que l'escenari mundial actual és diferent

Amb tot això i seguint la nostra idea que la realitat d'aquesta regió és molt difícil de conèixer per falta d'enquadrament conceptual, és lògic recomanar una major anàlisi d'aquesta regió, ja que és un dels casos d'estudi del món en què la falta d'adaptació entre les teories vigents i la realitat és més patent. I també establir que aquestes anàlisis han de partir de la premissa que l'escenari mundial actual és diferent del que sorgeix després de la Segona Guerra Mundial i que probablement estem assistint a un canvi de paradigma en el sentit kuhià del terme.

Potser res d'això no resolgui a curt termini la tragèdia ambiental i de seguretat a què ens enfrontem, però estem segurs que sense aquestes propostes qualsevol solució que es proposi serà parcial i no duradora.

SOBRE LES AUTORES:

Aurèlia MAÑÉ ESTRADA y Mar CAMPINS ERITJA són professores i investigadores de la Universitat de Barcelona i han dirigit el projecte de investigació "*La cooperació regional a l'Àsia Central i les amenaces a la seguretat internacional derivades dels reptes ambientals*", finançat per l'ICIP (2010-RICIP00009). L'anàlisi presentat en aquest *policy paper* ha estat elaborat sobre la base dels resultats d'aquell projecte d'investigació.

RENÚNCIA DE RESPONSABILITAT:

Les opinions expressades en aquesta publicació no reflecteixen necessàriament les de l'Institut Català Internacional per la Pau.

INSTITUT CATALÀ INTERNACIONAL PER LA PAU

L'Institut Català Internacional per la Pau (ICIP) és una institució pública, però independent, que té com a principal objectiu promoure una cultura de pau i facilitar la resolució pacífica i la transformació de conflictes. Les activitats de l'ICIP estan relacionades amb la recerca, la transferència de coneixement i la difusió d'idees, així com amb la intervenció sobre el terreny. Amb la investigació com un dels seus punts clau, l'ICIP té un interès especial en fomentar la recerca original que porti nous resultats, no només en el camp teòric sinó també en l'aplicació pràctica de solucions. És en aquest context on s'emmarca la publicació de la sèrie de *policy papers* de l'ICIP.

www.icip.cat / icip@gencat.cat

⁴ EUCAM Policy Brief / No. 24, "Ten tasks for the new EU Special Representative to Central Asia", juny de 2012, pàg. 2.