

Conflicto regional por el agua en Asia Central

Un nuevo modelo de
relaciones energéticas
descentralizadas

N. 05 · septiembre 2012

ISSN: 2014-2765 DL: B-25988-2012

Aurèlia MAÑÉ ESTRADA

Mar CAMPINS ERITJA

La mala gestión de los recursos hídricos en Asia Central, derivada de una distribución regional asimétrica, se ha transformado en un riesgo global. Se ha pasado de considerar la situación de extremadamente inestable a definirla como una cuestión crucial de seguridad. La solución propuesta ha sido la del intercambio regional de energía por agua. Sin embargo, ésta no es la solución. Las razones son las derivadas de: a) las características intrínsecas de los regímenes políticos de los países exportadores de hidrocarburos, y b) la ausencia de un marco regional y conceptual en una nueva escena internacional, post-Yalta, no aprehendida. Por lo tanto, este *policy paper* plantea la necesidad de definir una nueva región, una nueva política energética y un nuevo marco para el análisis de la misma.

Contexto

Desde la llamada Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, con sus posteriores citas de seguimiento cada cinco años hasta el reciente Río+20 (2012), han proliferado los enfoques regionales y subregionales que han concretado la declaración y diversos resultados de dicha cumbre. Concretamente, se han celebrado muchos foros dedicados a establecer programas, a la manera del aprobado a nivel mundial en Río en 1992, o a concretar regionalmente algunas de las convenciones aprobados hace veinte años. Asia, y en concreto Asia Central, no ha sido una excepción. Ello supone aceptar, o asumir tácticamente, que las diversas agendas regionales o locales forman parte de los problemas globales.

Años después, en 2008, la Unión Europea señaló que la cuestión ambiental más delicada en la región de Asia Central era la gestión del agua, un asunto que, si no se abordaba de forma conveniente, podría convertirse en el medio plazo en un grave problema de seguridad para toda la región. En 2012, un informe de la Organización

Internacional para la Migración (IOM en su acrónimo inglés) sobre Tayikistán era a este respecto demoledor, pues literalmente señala 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 más tarde, en junio de 2012, ante el nombramiento de una nueva representante de la UE para Asia Central, la Sra. Patricia Flor, el panel de expertos del programa Europe-Central Asia Monitoring (EUCAM) pedía a la nueva representante que asumiera el liderazgo en la resolución de los conflictos regionales por el agua, debido a que ésta es una cuestión crucial de seguridad con significativas repercusiones en el desarrollo de la zona, pues según el

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

EUCAM “*disputes over water have acquired a national security dimension and can no longer be viewed only through the lens of improved environmental management.*”²

Los tres párrafos anteriores son el resumen de una década prácticamente perdida en la que una mala gestión hídrica se transforma en una grave tragedia ambiental –simbolizada por la desaparición del mar de Aral, núcleo de conflictos regionales que se transmutan en un problema de seguridad global allende las fronteras de la región de Asia Central, integrada por los llamados *5-stanes* (Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán).

¿Cómo se generó este problema?

La desintegración de la URSS trajo consigo el surgimiento de un espacio que, en lo referente a la gestión de sus recursos naturales –energéticos e hídricos–, debe hacer frente a una situación muy particular, por dos razones:

a) porque la gestión del suministro energético e hídrico, que antes se gestionaba centralizadamente en el marco de un solo país, ahora se ha de gestionar en el marco de cinco nuevos países independientes, cuyas redes de suministro –antes integradas y soviéticas– se cercenaron con la fragmentación de la URSS;

b) porque esta gestión se debe articular en una región con una distribución asimétrica de los recursos naturales, que se resume en el hecho de que dos países de la región (Kirguistán y Tayikistán) son ricos en agua, mientras el resto (especialmente Kazajstán y Turkmenistán) son ricos en fuentes de energía primaria fósil (hidrocarburos y carbón).

Hoy las cosas han cambiado: Asia Central es una región transnacional con un uso del agua compartido, pero con una distribución asimétrica de recursos (...)

En la época soviética esta estructura desigual no afectaba sustancialmente ni a las necesidades energéticas ni al riego y consumo de agua en la zona, ya que el sistema de planificación, aunque muy discutible en términos ambientales, era eficaz para sus propósitos, y la energía fósil (especialmente el carbón) se empleaba

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

como fuente energética, mientras se priorizaba el uso de riego agrícola del agua.

Hoy las cosas han cambiado: Asia Central es una región transnacional con un uso del agua compartido, pero con una distribución asimétrica de recursos que conduce a un suministro energético también desigual. Consideramos que a nivel regional esta situación es potencialmente conflictiva, pues incita a los países ricos en agua (Kirguistán y Tayikistán) a usar este recurso como “arma” de chantaje frente a sus vecinos, así como a plantearse proyectos faraónicos, como la presa de Roghun, para producir y exportar energía hidroeléctrica. Las consecuencias de este proyecto supondrían el fin de la actividad agrícola en Uzbekistán y en los otros países aguas abajo, y el recrudecimiento de la catástrofe ecológica, humana y económica, derivada de la desecación total del mar de Aral.

Análisis

Los organismos multilaterales que han abordado esta situación la califican de extremadamente inestable³ y proponen un intercambio entre agua y energía fósil.

Frente a ello en este *policy paper* argumentaremos que la gestión mercantil regional de los recursos naturales no es posible si, como en el caso de Asia Central, se da conjuntamente una distribución regional asimétrica de recursos naturales en la que uno de estos recursos es fuente privilegiada de suministro energético para la economía mundial, con unos procesos de construcción nacional. Pues, en este caso, la solución propuesta favorece más la conflictividad que las soluciones cooperativas.

El intercambio regional de energía por agua tiene como objetivo evitar que los países aguas arriba del Amu Daria y del Syr Daria regulen sus embalses –presentes y futuros– en función de las necesidades de riego de los países aguas abajo y no en función de las necesidades de generación de electricidad hidroeléctrica, pues los ciclos son contrarios. La razón es doble: mantener toda la actividad agrícola de la región y evitar –si es posible todavía– la desaparición total del mar de Aral y de su ecosistema físico y humano.

En la práctica, para que esta propuesta se lleve a cabo es necesario que los tres países ricos en hidrocarburos de la región, especialmente Kazajstán y Turkmenistán, escojan emplear sus recursos energéticos para producir energía para los *5-stanes*, frente a la opción de exportarlos al exterior. Dicho de otro modo, implica que los gobiernos de unos países cuyo subsuelo es rico en hidrocarburos renuncien, aunque sea parcialmente, a

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

usar internamente los ingresos en divisas proporcionadas por la venta de los hidrocarburos al exterior.

El uso interno de los ingresos de los hidrocarburos, aunque el caso de los *5-stanes* sea muy particular, tiene algunas similitudes –al menos a nivel conceptual– con el de los países árabes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Pese a tratarse de un contexto y una escena energética internacional muy distinta de la del siglo XX, se considera que al menos Kazajistán y Turkmenistán tienen lo que se conoce como un comportamiento “rentista”. Desde nuestro punto de vista, comparten con los países árabes de la OPEP tres cuestiones:

- a) Son países cuyo subsuelo es rico en recursos energéticos;
- b) Son países cuya gestación (creación o independencia) coincide con el hecho de convertirse en exportadores de recursos energéticos, lo que equivale a un auge de las entradas de divisas por exportación;
- c) Son países cuyos regímenes son autoritarios.

En el caso de los países árabes de la OPEP, si se hiciera un breve repaso histórico se vería que en todos ellos los procesos de creación, afirmación o independencia nacional se asocian a la nacionalización del sector de los hidrocarburos. Así como que, en todos estos procesos de construcción nacional, el contrato social que se forja en ese momento es uno cuyo funcionamiento es inverso al de los Estados democráticos modernos: de la definición de ciudadano nacional como aquel que paga impuestos en función de las rentas de su actividad se pasa a una definición de ciudadano como aquel que recibe la renta del petróleo.

El corolario de ello es que en los países rentistas el “hecho nacional” va de la mano de la gestión interna de los ingresos del petróleo. En todos los casos, los gobiernos de los países árabes ricos en hidrocarburos consideraron que los hidrocarburos –o la distribución de sus ingresos entre la población– eran su principal instrumento de intervención pública. Por ello, en lo que se refiere al uso de sus hidrocarburos, salvo cuando han existido conflictos con Israel, siempre primó la estrategia individual-nacional por encima de la cooperativa-regional. Dos hechos lo demuestran. El primero es que ninguno de ellos, incluso cuando era la opción económicamente más racional y menos costosa, ha querido compartir la gestión de sus yacimientos petrolíferos con sus vecinos. Por el contrario, como lo demuestran las relaciones entre Túnez y Libia en los 70 y las sucesivas Guerras del Golfo, tradicionalmente se han enfrentado por ellos. El segundo es que la OPEP, uno de los cárteles más famosos del mundo, es la agrupación de exportadores menos articulada del mundo. A diferencia del cártel del café o del cacao, en la OPEP ni tan siquiera existen sanciones por incumplimiento de cuotas, y en los años de bonanza petrolera sistemáticamente se intentaron “robar” las cuotas nacionales que les correspondían.

Así, si se hace un paralelismo entre los *stanes* ricos en recursos energéticos y los tradicionales países árabes

de la OPEP, se extrae la conclusión de que en las naciones cuya gestación o creación va paralela al auge en la exportación de recursos energéticos sus regímenes políticos tienden a primar una definición de una identidad nacional que excluye a la regional. Salvo, en el caso de los países árabes, cuando se ha percibido una amenaza (Israel) o causa común (pan-arabismo). Pero, incluso en estos casos, la cooperación ha sido efímera. El corolario de ello es que los gobiernos de los *stanes* rentistas, por su intrínseca lógica de funcionamiento, siempre primarán la función individual de los hidrocarburos (la función financiera de obtener el máximo posible de divisas de la venta de éstos en el mercado internacional) frente a la regional (la función energética de los hidrocarburos de generar o intercambiar energía localmente).

Por otra parte, este es un proceso que se autoalimenta y que, como nos muestra el caso de los países de la OPEP, por sí mismo no conduce a soluciones cooperativas. Falta por ver si los *5-stanes* perciben la falta de agua como una amenaza común o su uso compartido como una causa común para que, tal y como ocurrió en nuestros países de referencia, se pueda llegar a un acuerdo. Sin embargo, objetivamente no se dan los elementos para ello.

Falta por ver si los *5-stanes* perciben la falta de agua como una amenaza común o su uso compartido como una causa común para que (...) se pueda llegar a un acuerdo.

Se añade a esta situación el hecho de que la emergencia de Asia Central en el contexto energético internacional se da en una situación diametralmente opuesta a la del mundo OPEP. El proceso de reconstrucción de las cadenas energéticas y de explotación de los recursos naturales en Asia Central después del desmembramiento de la URSS se produce en un contexto de transición energética a nivel global marcado, entre otras cosas, por la emergencia de nuevos actores energéticos (países y empresas) y por el surgimiento de grandes cadenas energéticas transnacionales y globales. En general, ello se traduce en que las compañías petroleras nacionales de los países productores (NOC en su acrónimo inglés), que son los instrumentos a través de los cuales los gobiernos de estos países inciden en la escena energética internacional, han ido perdiendo peso y capacidad de influencia.

Un resumen de los estudios de caso, realizados en el marco del proyecto RICIP2010, para los casos del

petróleo en Kazajstán y el gas en Turkmenistán, muestra como éstos, a través de las alianzas de sus NOC (KazMunaiGaz y Turkmengaz), se están integrando en cadenas energéticas transnacionales y globales en las que quien decide cuánto se produce, para quién y en qué condiciones son las grandes empresas energéticas.

En este estudio realizamos una clasificación de las empresas energéticas en función de su capacidad para influir en las decisiones de la cadena -ser *lead firm*- y de cuáles eran los objetivos de cada uno de los tipos de empresa. Esta clasificación mostró que las NOC siempre son el eslabón débil de la cadena si en ella también participan las grandes compañías internacionales (IOC en su acrónimo inglés) como Texaco, BP, Exxon, Shell, Total, etc. o las llamadas “nuevas” NOC, compañías como la rusa Gazprom o la China CNPC. Por tanto, de este estudio se deduce que, como ni Kazajstán ni Turkmenistán tienen capacidad de decidir sobre la gestión de sus recursos energéticos, es altamente improbable que se puedan comprometer más allá de las voluntades expresadas a una política regional de intercambio de energía por agua.

La atípica situación histórica problematiza el análisis de la realidad de Asia Central y por tanto cualquier propuesta de políticas concretas

Una consecuencia indirecta de esto es que, ante la falta de capacidad de decisión sobre los aspectos productivos -la faceta energética- de sus recursos naturales, la opción racional de los gobiernos kazajos y turkmenos fuera al menos intentar lograr el máximo de renta posible de éstos. Es decir, primar su función financiera para proseguir sus estrategias de legitimación interna.

Resumiendo, en los países ricos en recursos energéticos, cuyo auge exportador coincide con los procesos de creación de la identidad y del Estado nacional, es muy difícil que los gobiernos estén dispuestos a usar estos recursos para favorecer la cooperación regional con sus vecinos. En este texto hemos basado nuestra argumentación en dos elementos, los efectos de una gestión centralizada de los recursos naturales sobre los contratos sociales nacionales y los efectos de integrar sus recursos naturales en las cadenas energéticas globales sobre la potestad de gestionar con criterios propios esos recursos, que convergen en el hecho de que la extracción de energía en Asia Central es extravertida y tiene, para los países de la zona, una función financiera -obtener

divisas- y no energética. Por ello, no existen incentivos -ni internos ni externos- para modificar el modelo energético exportador de aquellos países que deberían aceptar producir energía para sus vecinos a cambio de agua. Ante ello, la solución de intercambio que se propone desde el Banco Mundial o el Banco Europeo de Desarrollo no parece viable.

A esta imposibilidad se le añaden otras que tienen que ver el hecho de que esta solución se propone basándose en una asunción que no es necesariamente cierta. De hecho, muchas de las propuestas y trabajos sobre Asia Central abordan este objeto de estudio como si efectivamente los *5-stanes* conformaran la misma región que antes configuraban sus homónimas repúblicas soviéticas, y como si éstos fueran cinco estados-nación “al uso”. Sin embargo, la aparición en la escena internacional de los cinco nuevos estados independientes de Asia Central es un hecho inaudito en el mundo contemporáneo. Se trata de la creación ex novo de cinco nuevos países que, como tales nunca existieron antes, y que, a pesar suyo, se constituyen como estados nacionales y sujetos de derecho internacional.

Dos son las repercusiones de ello; una geográfica y otra conceptual y de análisis. Desde el punto de vista geográfico, que lo que ahora se acepta como la región de Asia Central es todavía una región en formación y composición. En el caso que aquí hemos tratado ello es especialmente cierto, pues desde una perspectiva hídrica esta región debería incluir Afganistán, pues comparte con Tayikistán uno de los grandes afluentes del Amu Daria, y probablemente también algunas zonas de Pakistán, China e Irán.

Desde un punto de vista analítico se debería asumir que estos nuevos países ya surgen en el contexto de un orden bipolar -el de Yalta- en descomposición y en un orden global en gestación. Esto, más allá de otras cuestiones debidas a su especificidad post-soviética, plantea la ardua tarea de lograr lo que muchos países hicieron en el siglo XIX: constituirse como Estado Nacional al mismo tiempo que se integran en el mundo global del siglo XXI, en el que muchas de las tradicionales estructuras estatales y regionales están en crisis.

Esta atípica situación histórica problematiza el análisis de la realidad de Asia Central y por tanto cualquier propuesta de políticas concretas. Esta dificultad se debe a la ausencia de un marco conceptual al uso para el estudio de problemáticas que pueden parecer muy similares a las de otros países, pero que se dan en un escenario completamente nuevo, pues conceptualmente no tenemos las estructuras de análisis de la nueva geo-política que emerge con la desintegración de la URSS que todavía no está clara, aunque apunta hacia una orientalización de la arena internacional.

Recomendaciones

Favorecer una cooperación regional dirigida a corregir los efectos perversos de la asimetría de recursos

Ante el escenario descrito es difícil proponer políticas concretas encaminadas a favorecer una cooperación regional dirigida a corregir los efectos perversos de la asimetría de recursos en un caso de cursos de agua compartidos. Sin embargo, a la luz de lo dicho hasta el momento nos atreveríamos a plantear algunos apuntes para la acción.

Siguiendo el análisis expuesto, parte de la solución atañe al ámbito de la política energética y sigue la línea de las propuestas que Pierre Morel, ex Representante Especial de la Unión Europea (EUSR por sus siglas en inglés) para la zona, planteó ya en su momento. Para un caso de una distribución regional asimétrica de recursos, como el que hemos descrito, una forma de favorecer la cooperación regional sería fomentar los procesos de producción de energía descentralizados y autónomos que produzcan energía local.

Se trataría de crear pequeños proyectos de producción de energía descentralizada cerca de los lugares de consumo de la misma, con el fin de aprovechar la asimetría en la distribución de recursos para que cada país produzca en función de sus recursos naturales, sin ser “agresivo” con los demás. Por ejemplo, instalar micro-presas o turbinas (pequeñas centrales hidroeléctricas) en el curso de los ríos de Tayikistán o Kirguistán no perjudica sustancialmente el curso y ciclos de los ríos y proporciona electricidad limpia sin tener que pagar el coste del suministro. El mismo tipo de argumento vale si se instalan placas solares y aerogeneradores en zonas desérticas (Turkmenistán) y ventosas (Uzbekistán).

Ventajas

Las ventajas de una solución de este tipo son:

1. Independencia energética frente al vecino y por tanto la eliminación de un factor de conflicto;
2. Creación de un sistema energético regional no integrado en las cadenas energéticas globales y por tanto independencia de decisión y capacidad de gestión local/regional de la producción de energía;
3. Posibilidad de reducir los impactos ambientales y el estrés hídrico y por tanto una menor conflictividad social derivada del agotamiento de las formas de vida tradicionales;
4. Posibilidad de creación de un tejido económico articulado en torno a la creación de un nuevo sector económico de producción y distribución de energía local y por tanto un mayor nivel de bienestar económico y social por las actividades y empleos derivados;

5. Creación de actividades energéticas locales descentralizadas y por tanto una modificación de una parte de la base de los actuales contratos sociales de los regímenes autocráticos autónomos.

Inconvenientes

Frente a estas ventajas, el inconveniente es la más que posible falta de voluntad política de los dirigentes locales a tal solución, pues trastocaría desde la base el régimen político sobre el que basan su poder nacional. Por ello, para contrarrestar este hecho, consideramos imprescindible que la implicación internacional en la región cambie de rumbo.

Abordar la gestión del agua como un problema de seguridad del nuevo mundo

En este sentido, desde una perspectiva internacional, nos parece fundamental, tal y como propone el EUCAM, abordar la gestión del agua no sólo como si fuera un problema de gestión ambiental, sino como un problema de seguridad del nuevo mundo global. Esto eleva el nivel de la problemática dándole un trato que iría más allá de lo políticamente correcto. La realidad indica que por se las cuestiones ambientales, aunque siempre presentes en el discurso, quedan relegadas al segundo plano de la actuación política.

Por tanto, el problema de fondo es cómo abordar ese nuevo problema de seguridad en una nueva región. Para ello, en el momento actual y, a partir de lo dicho, un par de pistas para poder emprender este reto:

a) Si Afganistán comparte los recursos hídricos con sus vecinos, cualquier solución o proyecto que no le incluya está condenada al fracaso. Por ello, la retirada de tropas de Afganistán podría ser una gran oportunidad para: 1) repensar las propuestas mercantiles de intercambio de agua por energía que se están haciendo; 2) geográficamente ayudar a redefinir la región; y 3) conceptualmente pensar Asia Central no como un residuo de la URSS, sino una como una región de un nuevo orden internacional en formación.

b) Si esta región en definición se forma en un contexto mundial distinto del surgido de Yalta y que tiende a la orientalización, tanto los actores occidentales (UE, EEUU), como las instituciones surgidas de Bretton Woods (por ejemplo el Banco Mundial), como Rusia (heredera de la URSS), deberían dejar de ver esta zona como zona a “captar” (o “conservar” en el caso de Rusia). En este sentido, en el *policy brief* del EUCAM citado, se puede leer que la nueva EUSR debería promover la cooperación con China y Rusia, “so as to put to rest any ideas of a “new Great Game”.”⁴ De hecho, como en el caso anterior, Asia Central y sus conflictos se muestran como una oportunidad: la de ir

⁴ EUCAM Policy Brief / No. 24, Ten tasks for the new EU Special Representative to Central Asia, junio 2012, p. 2.

construyendo un nuevo tipo de relaciones internacionales que reestructuren el orden mundial.

Partir de la premisa que el escenario mundial actual es distinto

Ante todo ello, y siguiendo nuestra idea de que la realidad de esta región es muy difícil de aprehender por falta de encuadre conceptual, lo lógico es recomendar no sólo un mayor análisis de esta región, pues es uno de los casos de estudio en el que la falta de adaptación entre las teorías vigentes y la realidad es más patente del mundo. Sino, también, establecer que estos deben partir de la premisa que el escenario mundial actual es distinto del que surge después de la Segunda Guerra Mundial y de que probablemente estamos asistiendo a un cambio de paradigma en el sentido kuhniano del término.

Tal vez nada de ello resuelva en el corto plazo la tragedia ambiental y de seguridad a la que nos enfrentamos, pero estamos seguras de que sin ello cualquier solución que se proponga será parcial y no duradera.

SOBRE LAS AUTORAS:

Aurèlia MAÑÉ ESTRADA y Mar CAMPINS ERITJA son profesoras e investigadoras de la Universidad de Barcelona y han dirigido el proyecto de investigación “*La cooperació regional a l'Àsia Central i les amenaces a la seguretat internacional derivades dels reptes ambientals*”, financiado por el ICIP (2010-RICIP00009). El análisis presentado en este *policy paper* ha sido elaborado sobre la base de los resultados del proyecto de investigación mencionado.

RENUNCIA DE RESPONSABILIDAD:

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las del ICIP.

INSTITUTO CATALÁN INTERNACIONAL PARA LA PAZ

El Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP) es una institución pública, y a su vez independiente, cuyo propósito principal es promover la cultura de la paz y facilitar la resolución pacífica y la transformación de los conflictos violentos. Las actividades del ICIP están relacionadas con la investigación, la transferencia de conocimiento y la difusión de ideas, así como con la intervención sobre el terreno. El ICIP presta una especial atención a la promoción de investigaciones originales – no solo desde el campo teórico, sino también en la aplicación práctica de soluciones. La publicación de la serie de *Policy Papers del ICIP* se enmarca en este contexto.

www.icip.cat / icip@gencat.cat