

EUCAM

EU-CENTRAL ASIA MONITORING

*La evolución de las relaciones entre la Unión Europea y Asia Central Resumen ejecutivo y recomendaciones**

Michael Emerson & Jos Boonstra

Policy brief

La Estrategia de la Unión Europea (UE) para Asia Central fue aprobada en 2007, con el fin de mejorar la cooperación entre la UE y los cinco Estados de la región. Entonces, el contexto político europeo estaba dominado por preocupaciones sobre la seguridad energética y la guerra en Afganistán. No obstante, la estrategia adoptó un enfoque amplio e integral, identificando un número considerable de acciones en áreas prioritarias, como el diálogo político, los derechos humanos y el Estado de derecho, la educación, el desarrollo económico, los vínculos energéticos y de transporte, la sostenibilidad medioambiental y el agua, y las amenazas comunes, como el tráfico de drogas, entre otras. Este enfoque ha conllevado la participación en una serie de procedimientos de diálogo y proyectos. Sin embargo, a pesar del evidente aumento en las actividades, la amplitud de la agenda y la cantidad relativamente baja de recursos destinados a la estrategia podrían mermar su credibilidad y la posibilidad de tener un impacto real. Este riesgo es patente en casi todos los capítulos de la estrategia. Por el momento, según los representantes de la UE, es todavía muy pronto y los resultados llevan su tiempo, y es necesario

ser paciente para profundizar la confianza y la experiencia en la región. Hasta cierto punto, esta reflexión podría ser válida. No obstante, es necesario afinar los objetivos operacionales reales y aumentar el nivel de las operaciones hasta que se pueda demostrar su eficacia. En este sentido, nuestra selección de recomendaciones clave se divide en dos categorías: las estratégicas y generales, por un lado, y las más específicas y técnicas, por el otro.

Aspectos estratégicos

1. En el tercer año desde su implementación, la estrategia necesita de una revisión crítica. La actual Presidencia española del Consejo de Ministros de la Unión Europea en el primer semestre de 2010, junto con la nueva alta representante para la política exterior y de seguridad común, podría dar comienzo al proceso político. Sería más apropiado esperar hasta 2011, con la implementación del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior, para llevar a cabo una posible reforma de la estrategia.
2. La UE tiene claras preocupaciones de seguridad con relación a Asia Central: la seguridad del

* Este documento es un resumen del Informe EUCAM "Into EurAsia – Monitoring the EU's Central Asia Strategy", (Michael Emerson, Jos Boonstra, Nafisa Hasanova, Marlene Laruelle, Sebastian Peyrouse 2010). Está disponible en inglés y ruso en www.eucentralasia.eu; en inglés en www.ceps.eu; y en inglés y español en www.frider.org.

Autores

Michael Emerson es copresidente del proyecto EUCAM e investigador senior y director de los programas sobre las políticas exterior, de seguridad y de vecindad de la Unión Europea (UE) en el Centre for European Policy Studies (CEPS). Durante su carrera profesional, ha trabajado en la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico (OCDE) en París (1996–1973) y en la Comisión Europea (1973–1996), donde ha ocupado diversos puestos, incluido el de embajador de la UE en Moscú. Ha obtenido un BA por la Universidad de Oxford, Balliol College.

Jos Boonstra es copresidente del proyecto EUCAM e

investigador senior en FRIDE desde 2007. Anteriormente, ha trabajado como director de programas e investigación en el Centro de Estudios de Seguridad Europea (CESS), Holanda. Ha obtenido un Máster en Historia Contemporánea (1997) y un Máster en Relaciones Internacionales (2000) por la Universidad de Groningen.



FRIDE

FUNDACIÓN
PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES
Y EL DIÁLOGO EXTERIOR

suministro energético a través de la diversificación, y los vínculos con Afganistán (suministro logístico, propagación de los riesgos políticos, tráfico de drogas). La estrategia enumera todas esas cuestiones de seguridad, que se encuentran en el seno de la estrategia general de la política exterior europea, la cual afirma buscar contribuir al desarrollo de un orden mundial normativo, basado en las reglas, los derechos humanos, el derecho internacional, la cooperación regional y las instituciones multilaterales. Al contrario de algunos debates, no consideramos que esto suponga un conflicto de intereses vs. valores, siempre y cuando los intereses legítimos se persigan de acuerdo a los principios. Sin embargo, Asia Central supone un verdadero desafío en este sentido, dada la gran distancia que existe entre esos principios y el estado actual de la gobernanza en la región. Por lo tanto, la UE ha de elegir entre pasar por alto sus principios en este caso, o esforzarse por aplicarlos de forma operacional y realista en este entorno político complicado. La UE lucha por seguir el segundo enfoque, pero no sin un cierto nivel de ambigüedad. Este informe tiene por objeto clarificar y fortalecer dicha perspectiva. Conseguirlo es de suma importancia para la credibilidad de la UE en el papel que ha elegido, el de ser un actor global que trabaja hacia la promoción de un orden mundial normativo. Este documento concluye con un análisis más amplio sobre estas cuestiones de principios.

3. Kazajstán merece una atención especial. Es un país clave en la región, que ha elegido responder a la estrategia de la UE mediante la adopción de su propio "Camino hacia Europa". Esta orientación europea, junto con la nueva Presidencia kazaja de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en 2010, forma parte de una política exterior "multivectorial" y presenta una importante oportunidad para la convergencia política y económica con la UE, incluyendo una profundización de las relaciones con el Consejo de Europa. Kazajstán ha anunciado esta nueva dirección estratégica, y la UE ha acordado trabajar hacia un nuevo acuerdo-tratado con el país. Éstas son medidas positivas, pero han de ir acompañadas, progresivamente, de los pasos políticos necesarios para que éste sea un movimiento real y vaya más allá de las declaraciones políticas. Si esto se alcanza, podría tener un impacto más amplio en el resto de Asia Central, lo que supondría un logro estratégico significativo. En particular, se espera conseguir una coyuntura positiva en las relaciones entre la UE y Uzbekistán.

4. La UE necesita revisar su concepto de cooperación regional con Asia Central. Desde luego, la cooperación intrarregional es algo muy positivo, y la UE intenta y debe facilitarla. No obstante, no se deben olvidar las oportunidades de cooperación regional con otros vecinos fuera de la región, como Europa del Este, Rusia, China y el Sur de Asia, donde la UE tiene una serie de intereses clave, por ejemplo, en el ámbito energético, el transporte y la seguridad. La UE sí trabaja en pos de ese regionalismo más amplio mediante proyectos para vincular Asia Central a la Asociación Oriental, pero hasta ahora sin prestar mucha atención a los vecinos asiáticos de la región. Una cooperación regional más amplia podría ayudar a "desencerrar" a Asia Central, y la UE podría contribuir a una "estrategia euroasiática" más integral que vaya más allá de las diversas dimensiones regionales de la política europea de vecindad actual. Una dimensión euroasiática más amplia, que incluya a todas las grandes potencias del "continente" euroasiático, encajaría muy bien con la necesidad cada vez más patente de canalizar la nueva dinámica global multipolar a través de un sistema mundial ordenado. Estas consideraciones van mucho más allá de las preocupaciones relacionadas con Asia Central, pero, inevitablemente, la región será una pieza importante en muchas de las cuestiones significativas a nivel mundial.

Aspectos específicos

5. La Unión Europea tiene el objetivo de incrementar su presencia diplomática en la región. Aprovechando el ímpetu de las provisiones del nuevo Tratado de Lisboa, eso ha de hacerse de manera decisiva, asegurando un número adecuado de personal cualificado en las

delegaciones de la UE en los cinco Estados centroasiáticos. Una característica positiva de la Estrategia de la UE para Asia Central es el hecho de que ya se están desarrollando formas de cooperación y sinergias entre los Estados miembros de la UE, de manera individual, y la Comisión en la implementación de varios proyectos. Este tipo de colaboración podría parecer obvio, pero hasta el momento no ha sido una práctica muy común.

6. En el ámbito de los derechos humanos, se ha puesto en marcha un proceso estructurado tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil. No obstante, es necesario otorgar una mayor importancia a este proceso que, de lo contrario, corre el riesgo de convertirse en una mera cuestión de conveniencia política para ambos lados. Es necesario atender a las demandas que abogan por un proceso simétrico, caracterizado por el diálogo sobre la experiencia europea en la gestión de situaciones delicadas relativas a los derechos humanos. Asimismo, se podría fortalecer la interacción entre los seminarios de la sociedad civil y los diálogos oficiales, invitando a representantes de la sociedad civil a llevar a cabo evaluaciones periódicas anuales del progreso alcanzado según indicadores adecuados. En principio, se publican los resultados y las recomendaciones de los seminarios organizados por la sociedad civil, pero éstos todavía no están disponibles en las páginas web de la Comisión.

7. En lo relacionado con la iniciativa para el Estado de derecho, es todavía muy pronto para evaluar los resultados, dado que el trabajo en ese ámbito necesita ser llevado a cabo de manera sostenible durante un largo periodo de tiempo. Recomendamos la creación de puntos de referencia claros y prácticos para evaluar el progreso en esa área y su inclusión en un documento público que establezca las prioridades y estrategias de la Unión Europea. El completo desarrollo de esta iniciativa representaría un importante compromiso, basado en valores, hacia la región, en particular ante la falta de una agenda explícita de democratización.

8. Las sanciones a Uzbekistán tras los acontecimientos en Andiján en 2005 no han resultado en cambios sustanciales y han sido abandonadas con el fin de establecer relaciones con el régimen uzbeko. Si en el futuro la UE decide adoptar este tipo de medidas en Asia Central (o en cualquier otra parte del mundo), es necesario mostrarse firme y actuar en conjunto. Naturalmente, ésta es una cuestión que da lugar a una serie de posiciones políticas en democracias como la UE, pero cuando se toma la decisión, ésta ha de ser apoyada por todos; de lo contrario tanto la operación como la propia UE pierden su credibilidad.

9. Hasta ahora, la Iniciativa para la Educación solamente ha reformulado programas ya existentes, pero ha conseguido un aumento significativo de financiación (se doblará la financiación de los programas Tempus y Erasmus Mundus de 5 a 10 millones de euros anuales), se ha puesto en marcha un diálogo político, y el proceso de Bolonia está sirviendo de marco para la reforma de las estructuras educacionales en la región (especialmente en Kazajstán y Kirguistán). La mayor priorización de la educación en los esfuerzos de ayuda es un punto positivo. Sin embargo, la Comisión ahora necesita evaluar los primeros resultados del programa Erasmus Mundus en la región, que no parece estar bien adaptado a las realidades centroasiáticas, y llevar a cabo una revisión amplia de la estrategia de educación para Asia Central. Igualmente, se deberían tener en cuenta otros proyectos (ver ejemplos más abajo), con vistas a clarificar el papel de la UE como promotor de una serie de instituciones de investigación y educación independientes y de alta calidad, así como de la reforma de los sistemas de enseñanza básica. Asimismo, son necesarios algunos cambios en la gestión de la Comisión de la Iniciativa para la Educación.

10. En el área de la gestión del agua y de la potencia hidroeléctrica, una mayor inversión en los países que se encuentran río arriba también podría traer enormes beneficios a los Estados situados río abajo, evitando así los riesgos reales de conflictos interestatales sobre el agua. Estos riesgos ahora han aumentado debido a la desintegración de la red de suministro regional. La UE participa en muchas iniciativas en

ese ámbito, que van desde el diálogo técnico al político. No obstante, el diálogo suele ser muy general y superficial. Mientras que la UE no se encuentra en posición de liderar una solución al clave problema del agua, sí que podría ayudar a establecer las bases técnico-económicas para la inversión en una mayor capacidad hidroeléctrica que podría aportar beneficios tanto a los países río arriba como a los situados río abajo, identificar los mecanismos para una cooperación regional que asegurara una implementación equitativa, y elevar estas cuestiones al más alto nivel en colaboración con las principales organizaciones multilaterales. Para este propósito, la UE debería crear un fondo fiduciario especial de recursos para que el Banco Mundial pueda diseñar escenarios y calcular el coste-beneficio, en colaboración con el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central y el Banco Asiático de Desarrollo. De todas formas, también existe una larga agenda para las inversiones “sin remordimientos” para una mejor gestión del agua, centrales hidroeléctricas de tamaño medio y las energías renovables, como la solar y la eólica.

11. En términos de la política energética, la UE está llevando a cabo diálogos sobre una serie de cuestiones con Kazajistán y Turkmenistán. La Unión Europea ha firmado un memorando de entendimiento no vinculante con Turkmenistán que prevé la compra de gas, y que entraría en el concepto del Corredor del Sur para diversificar los suministros de energía mediante un enlace transcaspio. La UE ha manifestado su apoyo a la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva, y debería consolidar este apoyo en los diálogos sobre la política energética y proyectos operacionales. Mientras que la UE lleva años debatiendo sobre diversas opciones, China ha actuado con gran rapidez y ha construido oleoductos y gasoductos a lo largo de Asia Central. A su vez, Irán también ha inaugurado un nuevo gasoducto con Turkmenistán que aumentará la capacidad de esa ruta austral de exportación. Este es un ejemplo clásico que ilustra la necesidad de que la UE y sus Estados miembros negocien y decidan con rapidez sobre los aspectos de una política energética común, o perderán la oportunidad.

12. Con relación al transporte, los corredores y ejes actuales de la UE que se extienden al este a través o alrededor de Asia Central se han quedado, en parte, obsoletos, y necesitan conectarse a la nueva realidad transcontinental euroasiática, a saber, este-oeste y norte-sur. La Unión Europea, y en particular el departamento de transportes de la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones, deberían comunicarle al programa CAREC del Banco Asiático de Desarrollo su deseo de entablar conversaciones con el fin de optimizar la coherencia de los corredores de transporte de ambos que enlazan, o que podrían vincular, Asia Central y del Este con Europa. (Además, Estados Unidos ha lanzado la iniciativa de la Red de Distribución Septentrional para crear rutas de suministro de los puertos marítimos bálticos y caspios a Afganistán vía Asia Central). La UE ha subvencionado asistencia técnica y ha concedido préstamos financieros para la inversión en infraestructuras con el fin de apoyar el desarrollo de los corredores prioritarios acordados. Existe la necesidad patente de una coordinación explícita, especialmente debido a que China, Rusia y Estados Unidos tienen grandes intereses en muchos de esos corredores de transporte.

13. La mayor contribución para combatir las amenazas de seguridad comunes se ha dado en los programas regionales para la gestión fronteriza (BOMCA) y la lucha contra el tráfico de drogas (CADAP). Con algunos cambios de gestión, se podría desarrollar aún más estos programas. El modelo BOMCA podría aplicarse a otros aspectos del sector de la seguridad en Asia Central, con el fin de aumentar la eficacia y mejorar la buena gobernanza de las fuerzas policiales y de seguridad, por lo menos en Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán, posiblemente en colaboración con la OSCE y con la participación activa de Estados miembros clave de la UE.

14. Con relación a la ayuda europea, Bruselas debería considerar reducir el número de áreas prioritarias, puesto que es imposible

tener un impacto real en todas las siete prioridades de la estrategia europea con solo 719 millones de euros disponibles a través del Instrumento de Cooperación al Desarrollo durante un período de siete años. La UE sí tiene diferentes prioridades por país, pero sigue siendo difícil asegurar una eficacia real e ir más allá de simplemente “marcar las casillas” indicadas en la estrategia. Apoyamos la medida actual de otorgar mayor prioridad a los programas de educación.

15. Kirguistán y Tayikistán son los países que más requieren de asistencia. La UE goza de cierta influencia para tratar de solucionar las graves condiciones en las que se encuentran esos países a través de sus programas de apoyo presupuestario sectorial. El impacto de la crisis económica, junto con otros factores de seguridad, podría incluso desestabilizar Tayikistán, lo que justifica el nuevo programa de la UE orientado a las políticas sociales. En principio, existen fuertes razones que justifican el apoyo presupuestario condicionado en estos dos países, pero también existen serias dificultades en asegurar la correcta especificación e implementación de las condiciones. Resulta necesario hacer público un análisis de los resultados de estos préstamos condicionados. Está en el interés de la Unión Europea promover la inmediata coordinación de los donantes, tanto entre los Estados miembros como con el resto de la comunidad internacional, en particular en relación con estos programas de apoyo presupuestario. La asistencia prestada a Kazajistán, un país rico en recursos energéticos que se desarrolla con velocidad, debería limitarse a la educación y el apoyo a la sociedad civil, y Astana se encuentra en posición de aprovechar el conocimiento y asesoramiento europeo en la formulación de sus políticas. Turkmenistán y Uzbekistán son muy poco proclives a aceptar las iniciativas europeas de ayuda y, de momento, la UE debería centrarse en la educación en estos países.

16. La Comisión ha creado un sistema de monitoreo integral para sus programas de ayuda, pero los resultados aún no han sido publicados. La Unión Europea debería crear una base de datos con sus informes de seguimiento y publicarla en la página web de la Comisión, con el fin de promover la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, debería haber una separación administrativa entre la evaluación de proyectos y las operaciones relacionadas, con el fin de asegurar aún más la elaboración de análisis objetivos. El Parlamento Europeo debería fortalecer su papel de supervisión en el escrutinio de la ayuda de la Comisión a Asia Central, demandando más análisis adecuados y evaluaciones de seguimiento de los que han estado disponibles hasta ahora.

17. Se debería simplificar la administración de los fondos destinados a apoyar la sociedad civil, en particular para los proyectos pequeños, y es necesario fortalecer el personal de las delegaciones, mediante la subcontratación de proyectos a ONG consolidadas que tengan experiencia y una fuerte presencia en el terreno. Para los proyectos pequeños, se deberían eliminar el requisito de cofinanciación y las complejas restricciones de adquisición y, a su vez, adoptar procedimientos ultra simples para los mini proyectos de la sociedad civil a través del Instrumento Europeo para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos. Asimismo, se podría restablecer el programa BISTRO, anteriormente usado por la Comisión en Rusia y Ucrania.



La iniciativa EUCAM es un ejercicio de investigación y concienciación, de 18 meses de duración, que tiene los siguientes objetivos: incrementar el perfil de la Estrategia de la UE para Asia Central; fortalecer el debate sobre la relación entre las dos regiones y el papel de la Estrategia en ésta; mejorar la rendición de cuentas mediante la provisión de información y análisis de alta calidad; promover el entendimiento mutuo mediante la profundización del conocimiento en las sociedades europea y centroasiática sobre las políticas de la UE; así como desarrollar una capacidad “crítica” dentro de la UE y Asia Central a través del establecimiento de una red que vincule a las comunidades interesadas en el papel de la Unión en la región.

El proyecto EUCAM cuenta con el apoyo de Open Society Institute (OSI), el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Checa, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España y el Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.



La misión de FRIDE es influir sobre las políticas y prácticas estatales y no estatales, con el objetivo de asegurar un papel más eficaz de la Unión Europea en el apoyo al multilateralismo, los valores democráticos, la seguridad y el desarrollo sostenible.

FRIDE cuenta con un equipo internacional de expertos cuya diversidad multidisciplinar es un valor añadido. Nuestro compromiso es ofrecer, como actor políticamente independiente, un análisis riguroso de los complejos debates internacionales sobre las siguientes cuestiones: cooperación al desarrollo, seguridad y conflicto, Europa y el sistema internacional y la democracia y los derechos humanos.



Fundado en Bruselas en 1983, el Centre for European Policy Studies (CEPS) es actualmente uno de los think tanks con mayor experiencia y reputación de la Unión Europea. CEPS sirve como un foro líder de debate sobre asuntos europeos y su característica más destacada es su fuerte capacidad interna de investigación, que se complementa con una extensa red de institutos socios alrededor del mundo. CEPS tiene el objetivo de llevar a cabo una investigación sobre políticas vanguardista que conlleve soluciones a los desafíos a los que se enfrenta Europa actualmente, y alcanzar un alto grado de excelencia académica con una independencia incondicional. Asimismo, CEPS proporciona un foro de debate entre todas las partes involucradas en el proceso de políticas europeo y establece redes colaboradoras de investigadores, políticos y representantes de empresas a lo largo de Europa.