

Capítulo cuarto

Sujetos y objetos del nuevo Gran Juego: la política exterior de Kazajistán y los Estados centroasiáticos

Nicolás de Pedro Domínguez

Resumen

Asia Central es una región de notable relevancia estratégica que atrae el interés de las grandes potencias del sistema internacional. Desde los años noventa del pasado siglo, la metáfora del Gran Juego sirve de marco de referencia para abordar la geopolítica regional. Sin embargo, esta metáfora suele opacar el papel que desempeñan los cinco Estados centroasiáticos que, con mayor o menor fortuna, despliegan políticas exteriores de inspiración multivectorial con la que buscan maximizar las oportunidades y beneficios que ofrece un panorama dinámico y competitivo entre las grandes potencias, tratando, al mismo tiempo, de minimizar los riesgos de ser dominado de facto por alguno de ellos. Los Estados centroasiáticos son así sujetos y objetos del nuevo Gran Juego. Este artículo analiza este contexto, prestando especial atención a la política exterior de Kazajistán, sin duda, el Estado centroasiático que despliega la política multivectorial más genuina y ambiciosa.

Palabras clave

Asia Central, Kazajistán, Rusia, China, EE. UU., política exterior, multivectorialismo, geopolítica.

Subjects and objects of the new Grand Game: Kazakhstan's foreign policy and the Central Asian states

Abstract

Central Asia is a region of notable strategic importance that raises the interest of the great powers of the international system. Since the 1990s, the Great Game metaphor has served as a framework for approaching regional geopolitics. However, this metaphor tends to overshadow the role played by the five Central Asian states which —with varying degrees of success— deploy multi-vectorial foreign policies that seek to maximise the opportunities and benefits offered by the competitive dynamic between the great powers, while trying at the same time to minimise the risks of being de facto dominated by one of them. Central Asian states are thus both subjects and objects of the new Great Game. This article analyses this context, paying particular attention to Kazakhstan's foreign policy, undoubtedly the Central Asian state unfolding the most genuine and ambitious multi-vectorial policy.

Keywords

Central Asia, Kazakhstan, Russia, China, US, foreign policy, multi-vectorialism, geopolitics.

El nuevo Gran Juego y los Estados centroasiáticos

Asia Central ha despertado siempre el interés y la ambición de los grandes actores del sistema internacional. Así ha sido en el pasado y así sucede en la actualidad. Ciertamente, pocas regiones han excitado tanto el interés y la imaginación geopolítica de estrategas, viajeros y observadores de toda condición desde que Rudyard Kipling, el gran poeta de las glorias del Imperio británico, abordara en su celeberrima novela *Kim* la rivalidad y enfrentamiento soterrado entre la Inglaterra victoriana y la Rusia zarista durante la segunda mitad del siglo XIX ante la expansión y conquista rusa de Asia Central. El *Kim* de Kipling fija la metáfora del Gran Juego como el marco de referencia para abordar la geopolítica regional.

La etiqueta se recuperó y popularizó con la desintegración de la Unión Soviética en 1991. La rápida confluencia de intereses y la dinámica competitiva entre actores como EE. UU., China, Turquía, Japón, Corea del Sur, la India, Irán, Pakistán, Alemania, Francia o el Reino Unido, además de Rusia, hegemon tradicional, contribuyó decisivamente a que quedara fijada de nuevo como marco de análisis. Las grandes reservas de hidrocarburos que alberga la región, sobre todo en la cuenca del mar Caspio, espolean el interés inicial de estos actores, tanto como la posición geoestratégica de Asia Central en la confluencia de Eurasia, Oriente Medio y Asia del Sur, lo que supone que la región está rodeada por cuatro potencias nucleares (Rusia, China, Pakistán y la India, con las dos primeras considerándola su retaguardia estratégica) y es fronteriza con Irán y Afganistán.

El paralelismo histórico resurge así de manera natural en la década de los años noventa. Sin embargo, el nuevo Gran Juego presenta importantes novedades con respecto al decimonónico. La más relevante de todas ellas —y que la etiqueta de Gran Juego suele opacar— es la existencia de cinco Estados independientes soberanos que no actúan como meras comparsas, sino que tienen una notable capacidad de agencia, aunque su vulnerabilidad o debilidad relativa frente a vecinos o actores extrarregionales más poderosos les obligue a buscar complejos equilibrios y reaseguros. Así, con mayor o menor fortuna, los Estados centroasiáticos despliegan políticas exteriores de inspiración multivectorial con la que buscan maximizar las oportunidades y beneficios que ofrece este panorama dinámico y competitivo entre grandes potencias, tratando, al mismo tiempo, de minimizar los riesgos

de ser dominado de facto por alguno de ellos. Los Estados centroasiáticos son así sujetos y objetos del nuevo Gran Juego.

Desde la emergencia de Asia Central como un espacio nuevo y abierto con las independencias nacionales, este Gran Juego reactivado, o lo que es lo mismo, la geopolítica regional puede dividirse en tres periodos. El primero iría de 1991 a 2001 y está marcado por el énfasis en la resolución de litigios fronterizos heredados de la época soviética y por la competición por el trazado de nuevas rutas de exportación de los hidrocarburos del Caspio. El segundo tendría su arranque con los ataques del 11-S en EE. UU. que sitúan a Afganistán y sus vecinos centroasiáticos en el primer lugar de la agenda internacional. Esta segunda fase, en términos estrictamente centroasiáticos, abarcaría hasta junio de 2014 con la salida de EE. UU. de la base de Manás en Kirguistán, aunque en una perspectiva regional más amplia puede extenderse hasta agosto de 2021 con la retirada definitiva de Afganistán en lo que supone el fin de toda presencia militar estadounidense en Asia Central. Esta fase está marcada por la agenda global de la lucha contra el terrorismo de matriz salafista-yihadista y las tensiones provocadas en Eurasia por el ciclo de las denominadas revoluciones de colores. El inicio de la tercera y última fase puede fijarse simbólicamente o bien en septiembre de 2013, con el discurso del presidente Xi Jinping en Astaná anunciando su visión para una nueva Ruta de la Seda, o bien en marzo de 2014 con la anexión rusa de Crimea. Es así una fase marcada por una mayor ambición geopolítica china y un posible revisionismo imperial ruso con respecto a las fronteras heredadas de la desintegración soviética. Una dinámica que no ha hecho sino agudizarse con la invasión rusa de Ucrania iniciado el 24 de febrero de 2022 y que ha provocado una auténtica conmoción en Asia Central de cuyo impacto geopolítico de momento solo cabe conjeturar.

El Asia Central exsoviética, e incluso si se incluye Afganistán y parcialmente Xinjiang (China) y el Jorasán iraní, encaja en el concepto de complejo de seguridad regional (*regional security complex*) en el que dinámicas, riesgos, desafíos y percepciones de amenazas de unos y otros están tan interrelacionadas que difícilmente pueden dissociarse. Es decir, cualquier crisis o amenaza en uno de los Estados centroasiáticos es más que probable que sea percibido también como un riesgo o amenaza con potencial para impactar en el resto. Junto con los desafíos de naturaleza transfronteriza (recursos hídricos menguantes, graves problemas medioambientales, tráfico ilícito, etc.) son los prin-

cipales incentivos para la cooperación regional que, no obstante, no ha sido particularmente fluida hasta el último lustro. Pese a ello, los Estados centroasiáticos forman parte —todos o algunos de ellos— de numerosos foros e iniciativas destinadas a fomentar esta cooperación regional o subregional (si el marco de actuación de la iniciativa excede el espacio centroasiático).

Entre otras cabe citar la Comunidad de Estados Independientes (CEI); la desaparecida Organización de Cooperación Centroasiática (CACO en sus siglas en inglés); la Unión Económica Euroasiática (EAEU o EEU); la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC); la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS); la Conferencia para la Interacción y las Medidas de Creación de Confianza en Asia (CICA); el Consejo de Cooperación de los Países de Lengua Túrquica (Consejo Túrquico) reconvertido en 2021 en la Organización de Estados Túrquicos (OET); el Programa Especial para las Economías de Asia Central (SPECA impulsado por Naciones Unidas); la Organización de Cooperación Económica (ECO); el Programa de Cooperación Regional Económica en Asia Central (CAREC, promovido por el Banco Asiático de Desarrollo); el Corredor de Transporte Europa Cáucaso Asia (TRACECA, respaldado por la Unión Europea); o el C5+1 (cumbre anual de EE. UU. con los cinco estados centroasiáticos).

Una auténtica ensalada de siglas, con inevitables solapamientos y contradicciones y que refleja más disfuncionalidades que una cooperación regional robusta. Y pese a que los aspectos geoeconómicos resultan de mayor interés para los Estados centroasiáticos, la primacía de la geopolítica y el peso de las grandes potencias supone que las tres organizaciones con mayor relevancia e impulso en este momento sean la OCS liderada por China, la OET por Turquía y la OTSC por Rusia. Así, se constata la coexistencia de diferentes marcos conceptuales: la idea de un espacio eurasiático gravitando alrededor de Moscú, un mundo túrquico orientado hacia el Caspio y el Mediterráneo oriental vía Ankara y un Asia Central como parte del sistema asiático sinocéntrico impulsado por Pekín. Ese es el contexto en el que se despliegan las políticas exteriores de los cinco Estados centroasiáticos. Cinco países que presentan similitudes por razones históricas, políticas y culturales, pero también marcadas diferencias por esas mismas cuestiones y todo ello tiene su reflejo en sus políticas domésticas y exteriores.

El caso de Kazajistán se aborda con más detalle en el apartado siguiente así que baste apuntar ahora que es, con mucha

diferencia, el Estado centroasiático que despliega la política multivectorial más genuina y ambiciosa. Genuina por cuanto no busca únicamente extraer beneficios de explotar la rivalidad entre las grandes potencias, sino establecer una relación amistosa y estrecha con todas ellas. Los restantes Estados centroasiáticos adoptan un enfoque más modesto, aunque albergan la misma aspiración que Kazajistán de que la dinámica geopolítica regional coadyuve en sus agendas domésticas. Así es, claramente, en el caso del otro gran actor regional, Uzbekistán, cuya política exterior puede dividirse en dos grandes periodos: el primero abarcaría toda la presidencia de Islam Karimov de la independencia en 1991 a su fallecimiento en septiembre de 2016; y, el segundo, la del actual presidente, Shavkat Mirziyoyev, cuyo apuesta por la *buena vecindad* contrasta notablemente con la política más asertiva de su predecesor. No obstante, el objetivo principal de asegurar el Estado y su régimen y la prosperidad de sus ciudadanos es común a ambas.

Uzbekistán ha afrontado tres grandes desafíos en su política exterior: por un lado, unas tensas relaciones con los dos vecinos con los que comparte el valle de Ferganá, esto es, Kirguistán y Tayikistán. Por otro lado, la amenaza del terrorismo islamista de raíces locales, pero integrado con Al Qaeda y el régimen talibán de los años 90. Y, por último, una relación en ocasiones tirante con Moscú, al ser Tashkent el país centroasiático que ha decidido alejarse de forma más clara y decidida de la órbita de influencia rusa. Para afrontar estos desafíos, particularmente, los dos últimos, Uzbekistán desplegó un inicial acercamiento hacia Occidente, en general, y con EE. UU. en particular. De forma muy visible, en febrero 1999, Tashkent decidió no renovar su participación en el Tratado de Seguridad Colectiva antecedente de la actual OTSC (creada en octubre de 2002) liderada por Moscú. Y no solo eso, ya que ese mismo año Uzbekistán decidió unirse al GUUAM, grupo de trabajo y cooperación regional patrocinado por Washington del que también formaban parte Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia. El punto culminante de esta política se alcanzó en el periodo inmediatamente posterior a los atentados del 11-S. Tashkent autorizó el uso de su espacio aéreo para la misión en Afganistán y el estacionamiento de tropas estadounidenses en la base área de Karshi-Khanabad de 2001 a 2005. Todo ello bajo el paraguas de la declaración de partenariado estratégico entre EE. UU. y Uzbekistán firmada en marzo de 2002 en Washington.

Sin embargo, la agenda de promoción de la democracia impulsada por la administración de Bush hijo y el ciclo de revoluciones de colores erosionó este inicial acercamiento bilateral. La crisis de Andiyán, una de las capitales del Ferganá uzbeko, en marzo de 2005, se saldó con alrededor de doscientos muertos según las cifras oficiales uzbecas, aunque es posible que fueran más. La sospecha (infundada) de que EE. UU. podía estar detrás de este levantamiento civil que convergió con una insurrección armada agrió definitivamente la relación bilateral. Tashkent aprovechó la cumbre de la OCS celebrada en Astaná en julio de 2005 para solicitar públicamente la retirada de las tropas de EE. UU. de Karshi-Janabad (también conocida como base K2). Aquel movimiento se interpretó en su momento como resultado de las fuertes presiones de Moscú y Pekín, pero, aunque hubiera algo de eso, fue una iniciativa del presidente Karimov como confirmaron posteriormente de forma oficiosa fuentes diplomáticas en algunas discusiones en *think-tanks* locales.

Uzbekistán *retornó* ese mismo año 2005 a la OTSC y firmó en noviembre un pacto de defensa bilateral con Rusia en caso de hipotética agresión de un tercero. No obstante, Uzbekistán siempre ha recelado de cualquier acercamiento y mucho menos de una reintegración con Rusia. Así que tampoco sorprendió a muchos cuando anunció, de nuevo, la suspensión de su participación en la OTSC en junio de 2012. A Tashkent le inquietaba la creciente convergencia de Kazajistán con una Rusia que ya percibía como potencialmente revisionista desde la guerra contra Georgia en agosto de 2008. A ello se sumaba la presencia militar rusa en Kirguistán (base aérea de Kant) y, en particular, en Tayikistán (base en Dushanbé) con quien Uzbekistán mantenía una relación muy tensa por razones históricas y geopolíticas. Tan tensa que durante años aplicó un bloqueo económico a su vecino y en 2012 el presidente Karimov advirtió públicamente de la posibilidad de que estallara la guerra si Tayikistán persistía en su intención de construir la gran presa y planta hidroeléctrica de Rogún, que es, a su vez, el gran proyecto nacional tayiko.

Con Kirguistán también se vivieron momentos de tensión cuando se produjo el éxodo de miles de desplazados uzbecos que huían de la violencia interétnica desatada por nacionalistas kirguises en Osh y Jalalabad, en el sur de Kirguistán, en junio de 2010 en el marco de la crisis constitucional que se produjo en Bishkek con la caída del presidente kirguís, Kurmanbek Bakíyev. Ante la crisis humanitaria, Uzbekistán acogió temporalmente a los miles

de uzbekos huidos de Kirguistán y desplegó sus fuerzas armadas en las zonas fronterizas; donde se vivió una tensa calma durante algunas semanas, ante la posibilidad de que decidieran realizar una incursión en territorio kirguís para lanzar una operación de castigo contra los alborotadores kirguises.

Las tensiones con Tayikistán y Kirguistán marcaron, pues, la política exterior de Karimov. Y esa es, precisamente, la gran novedad introducida por el actual presidente Mirziyayev, durante trece años primer ministro de mano de hierro con Karimov, pero que al alzarse a la posición de presidente propició la conocida, en ocasiones, como 'primavera uzbeka'. Un relajamiento de las políticas represivas de Karimov y la adopción de una política de *buena vecindad* con el resto de los Estados centroasiáticos. Así, se ha producido un deshielo con Bishkek y Dushanbé y se ha disipado el espectro de un enfrentamiento armado convencional con Uzbekistán, no así, irónicamente, entre Kirguistán y Tayikistán por sus disputas por los enclaves tayikos en el sur del territorio kirguís. Persisten puntos de fricción con ambos vecinos, pero Tashkent ha optado por un cambio radical de enfoque apostando por la búsqueda de soluciones negociadas. Para ello, de forma implícita, cuenta con la simpatía de China. Uzbekistán es fronterizo con todos los demás Estados centroasiáticos, incluyendo a Afganistán. Así que, la normalización de relaciones con sus vecinos facilita y es clave para que puedan desarrollarse corredores terrestres que conecten con Irán y de ahí a Turquía o el Golfo que resultaban antes de muy difícil ejecución.

A diferencia de lo que sucede en Kazajistán o Kirguistán, China no despierta recelos entre la población de Uzbekistán lo que facilita la política de Tashkent. Así, China ha reemplazado en parte el papel que en la década precedente había jugado EE. UU. como contrapeso frente a Rusia. A Moscú, no obstante, le inquieta menos la presencia china que la occidental porque, aunque es consciente de la capacidad económica arrolladora de Pekín, no percibe que su posición de hegemonía en cuestión de seguridad y defensa se vea amenazada. Además, Rusia y China llevan años forjando una relación estrecha alimentada por su común deseo de poner fin a la hegemonía de EE. UU. y alumbrar un orden multipolar construido sobre un nuevo equilibrio de poder global con un Occidente disminuido estratégica y económicamente. Ese es el objetivo fundamental que comparten Pekín y Moscú, y prevalece sobre otras consideraciones. De hecho, en septiembre de 2022 se especula con la posibilidad de que Uzbekistán reactive su

participación en la OTSC. Algo que, por el momento, no parece en absoluto probable.

Las posibilidades de Kirguistán y Tayikistán para desplegar políticas exteriores multivectoriales son limitadas. Desde el punto de vista étnico y político, son dos países muy diferentes, pero ambos son Estados con serias vulnerabilidades y dependencias del exterior, incluyendo la presencia militar rusa permanente en su suelo. De igual forma, ambos son muy dependientes de las remesas de su población emigrada, sobre todo, a Rusia y también algo a Turquía y los países del Golfo. Para Bishkek la presencia rusa y la buena sintonía con Moscú es su principal garantía para hacer frente a sus difíciles relaciones con China, Uzbekistán y Tayikistán. Con respecto a Pekín, Kirguistán se siente muy vulnerable desde el punto de vista económico y la población alberga los sentimientos antichinos más pronunciados de todo Asia Central.

Por su parte, Tayikistán es el único país de la región que se ha involucrado activamente en los asuntos políticos afganos dadas las conexiones entre tayikos de un lado y otro de la frontera, por ello, ha sido el Estado centroasiático que ha adoptado siempre una posición más firme y hostil con los talibanes en su primera encarnación y en la actual. Además, es también el país que mantiene unos lazos más fluidos con Irán dada la cercanía cultural al ser el tayiko una variante del farsi hablado en Irán que resulta mutuamente inteligible. Así, Dushanbé y Teherán han especulado con la formación de una suerte de eje logístico y cultural que los conecte a través de Herat, donde los hablantes de dari, la versión local del farsi, constituyen la mayoría de la población. Un proyecto que —dadas sus innegables connotaciones etnoculturales y potencialmente geopolíticas— despierta, en ocasiones, los recelos de Uzbekistán, dado que Samarcanda y Bujará, joyas de la ruta de la seda en la parte central del país, acogen importantes minorías tayikas.

Por último, Turkmenistán ha optado desde la independencia, por una política de aislamiento activo, particularmente rígido en los tiempos del primer presidente, Saparmurat Niyázov (fallecido en diciembre de 2006) y que se alivió algo con su sucesor, Gurbangulí Berdimujamédov (diciembre 2006-marzo 2019) y el hijo de este y actual presidente, Serdar Berdimujamédov. A pesar del aislamiento, las voluminosas reservas de gas natural que alberga el territorio turkmeno han despertado el interés de los actores que participan en el nuevo Gran Juego y Asjabad ha desplegado un cierto multivectorialismo con comillas al mantener

su relación tradicional con Rusia, haber construido un gasoducto que le conecta con China, otro pequeño con Irán y mantenerse abierta al diálogo con Azerbaiyán y Turquía de cara a explorar una posible conexión que permitiera alcanzar el mercado europeo accediendo por el Mediterráneo oriental.

Kazajistán: el campeón del multivectorialismo

Kazajistán es el estado centroasiático con la política exterior más proactiva y ambiciosa. También es el país que ha recibido mayor atención internacional desde el mismo acceso a la independencia, en buena medida, por sus vastas reservas de hidrocarburos, uranio y otros minerales estratégicos. En estas tres décadas, Astaná se ha convertido en un miembro destacado y activo de diferentes foros multilaterales e, incluso, ha impulsado algunos de nueva creación. Entre los grandes hitos de la diplomacia kazaja figuran la presidencia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en 2010; la participación como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2017-18; o acoger e impulsar como anfitrión el «proceso de Astaná» en el que participan el gobierno sirio y parte de la oposición, además de Rusia, Irán y Turquía. Lo cierto es que la agenda exterior siempre ha resultado prioritaria para el gobierno de Astaná que, con matices y fases, percibe una fuerte correlación entre la geopolítica regional y global y la seguridad y prosperidad del país e incluso las propias opciones de supervivencia del Estado kazajo. Esta percepción es resultado de aspectos históricos, geográficos y demográficos y es el filtro por el que Kazajistán aborda sus relaciones internacionales.

Así, Kazajistán asumió su independencia en 1991 con más resignación e inquietud que entusiasmo. Fundamentalmente, porque durante el periodo final de la Unión Soviética y los primeros años de independencia, existía un temor intenso a la posibilidad de que el país se fragmentara territorialmente ya fuera por una descomposición política interna dado el contexto étnico y demográfico de la república o por potenciales reclamaciones revisionistas de Rusia o China. Con respecto a la primera, el nacionalismo ruso incluía entonces y hoy día, toda la franja norte de Kazajistán en lo que denominan *tierras rusas*. Es decir, territorios que formaron parte del imperio ruso y que podrían ser motivo de reclamaciones irredentistas. Por su parte, China reclamaba una amplia zona al sur del lago Baljash que incluía la entonces capital, Almatí.

Esta cuestión había provocado un enfrentamiento armado entre la República Popular China y la URSS en 1969 en los alrededores del lago Zhalanashkol. La crisis no fue a mayores, pero hoy sabemos que pudo haber desembocado en un enfrentamiento abierto a gran escala. El asunto seguía irresuelto en 1991.

Con respecto a la cuestión demográfica y étnica, hay que indicar que, como resultado de las políticas de Stalin, Kazajistán se había convertido en una suerte de Unión Soviética en miniatura. La sedentarización forzosa de las décadas de 1920 y 1930 acarrió ejecuciones, deportaciones y hambrunas con las que se estima que, aproximadamente, desapareció la mitad de la población kazaja del momento. Las cifras varían según las fuentes y nunca podrán conocerse con exactitud, pero oscilan entre el millón y medio y los tres millones de personas muertas en la época estalinista. Además, Kazajistán fue el destino de la mayor parte de los denominados «pueblos castigados», esto es, grupos étnicos deportados durante la Segunda Guerra Mundial. Algunos, como los chechenos, retornarían posteriormente a su lugar de origen, pero muchos otros —alemanes, coreanos, polacos, tártaros, uigures— hicieron de Kazajistán su hogar. De igual forma, la denominada «campaña de las tierras vírgenes» impulsada por Nikita Jruschov en los años cincuenta atrajo a decenas de miles de colonos rusos y ucranianos a la zona norte de la entonces república soviética kazaja. Así las cosas, los kazajos étnicos apenas representaban el cuarenta por ciento de la población en el momento de la proclamación de la independencia y su fuerte rusificación cultural, especialmente en las zonas urbanas, también generaban incertidumbres políticas. Los rusos étnicos representaban un porcentaje similar que aumentaba al cincuenta por ciento si se sumaban los ucranianos y los bielorrusos.

De ahí se derivaban las dudas sobre la sostenibilidad política del Kazajistán independiente y dos aspectos clave de la política exterior kazaja concebidos como las dos caras de una misma moneda: por un lado, la prioridad otorgada a la relación con Rusia y la necesidad de construir una relación amigable y predecible con quien podía ser simultáneamente la principal amenaza y, a su vez, el mayor reaseguro frente a una China potencialmente revisionista; por el otro lado, la apuesta por el multivectorialismo como respuesta a este y otros dilemas. Concebido formalmente en 1997 por el entonces ministro de asuntos exteriores y hoy presidente del país, Kassym Jomart Tokáyev, el multivectorialismo reflejaba lo que había sido la práctica de la política exterior kazaja desde la

independencia. La idea central es el establecimiento de relaciones amistosas fluidas y mutuamente provechosas con todos los grandes actores del sistema internacional (Rusia, China, EE. UU., UE) y con todos aquellos que resulten de interés para Kazajistán (vecinos centroasiáticos, Turquía, Japón, Israel, Corea del Sur, etc.). Es, pues, una estrategia de política exterior pragmática y no ideológica que aspira a contribuir a la seguridad y prosperidad del país y a superar las dificultades impuestas por su encajonamiento geográfico sin acceso a mares abiertos y con ello a los flujos globales.

La esencia y práctica multivectorial estaba ya implícita en la primera estrategia nacional aprobada por el presidente Nursultán Nazarbáyev en mayo de 1992 con vistas a crear un entorno internacional favorable para el nuevo Estado y su régimen. Las iniciativas ambiciosas —y en ocasiones, grandilocuentes— son uno de los rasgos distintivos de su política exterior y, fácilmente, pueden interpretarse como simples elementos de una ‘política de prestigio’, pero realmente contribuyen o son parte constitutiva del multivectorialismo kazajo y del régimen modernizador autoritario de Nazarbáyev, primero, y de Tokáyev, después. Así, durante su primera intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el otoño de 1992, Nazarbáyev, lanzó la propuesta de lo que se convertiría con los años en la Conferencia para la Interacción y las Medidas de Creación de Confianza en Asia (CICA por sus siglas en inglés). La CICA —un intento de replicar la OSCE en Asia— ha tenido, hasta la fecha, escasos resultados prácticos, pero ha elevado el perfil de Kazajistán y fortalecido sus relaciones bilaterales con muchos socios asiáticos.

Lo mismo cabe decir de otras como el Congreso de Líderes del Mundo y de las Religiones Tradicionales que actúa, en parte, como proyección hacia el exterior de la Asamblea del Pueblo de Kazajistán¹. Ambos foros sirven en la agenda exterior e interior de Astaná. Así, se presentan hacia el mundo como un reflejo del *eurasianismo* kazajo que —a diferencia del ruso con evidentes connotaciones imperialistas y agresivas— actúa como puente entre Europa y Asia, imbuido de valores multiétnicos, espíritu de tolerancia y de entendimiento religioso y de promoción de la paz y el diálogo internacional. Este discurso refuerza o es parte constituyente de la agenda multivectorial y sirve también como fuente de legitimación del régimen autoritario blando kazajo. Así,

¹ Asamblea de los Pueblos (en plural) hasta octubre de 2008.

la apuesta por la armonía interétnica plasmada en la Asamblea del Pueblo sirve, al mismo tiempo, para reforzar una legitimidad institucional dudosamente democrática —los miembros son elegidos de forma arbitraria y la cámara tiene mero valor consultivo—, pero atractiva internacionalmente y que, además, con su narrativa de coexistencia pacífica ayuda a disipar el potencial temor de la minoría rusa u otras ante el empuje creciente del nacionalismo kazajo. La armonía interétnica es la cara complementaria y no opuesta de la política de *kazajización* que confiere a los kazajos étnicos una posición preeminente y un dominio firme sobre la política y la economía del país.

El multivectorialismo kazajo busca así crear una densa malla de intereses y discursos cruzados que disipen el enfoque competitivo de suma-cero inherente al marco de nuevo Gran Juego. Trata así de generar sinergias positivas, narrativas legitimadoras y una suerte de solapamiento de áreas de influencia e interés. En otras palabras, a diferencia, por ejemplo, del Belarús de Lukashenko o la Ucrania de Yanukóvich o parcialmente el resto de los Estados centroasiáticos, Kazajistán no trata de extraer beneficios a corto plazo explotando la hostilidad entre las grandes potencias, sino que busca construir una relación amistosa y sólida con todas ellas que, indirectamente, propicie una dinámica más cooperativa en la región centroasiática. Es decir, con este enfoque, Astaná consigue, por un lado, evitar tener que tomar partido explícito en momentos de tensión si eso supone posicionarse contra una de las grandes potencias y, por el otro, que esas mismas potencias consideren de su interés común la estabilidad en Kazajistán y el conjunto de Asia Central. Eso refuerza al propio régimen y genera un entorno regional más propicio y con menos riesgos.

Rusia, como se indicaba más arriba, podía (y puede aún hoy día) representar la principal amenaza para la integridad territorial y consolidación del Kazajistán independiente, pero, también, la mejor garantía de seguridad frente a China y amenazas provenientes de la potencialmente inestable frontera sur (Tayikistán-Afganistán-Pakistán). En esa clave cabe interpretar la propuesta de unión eurasiática lanzada por Nazarbáyev durante una conferencia en la universidad estatal de Moscú en marzo de 1994. Es decir, una propuesta que buscaba reforzar la soberanía kazaja enfatizando la naturaleza bilateral de una relación entre teóricos iguales, al tiempo que se diluían posibles puntos de fricción (estatus de la lengua rusa en Kazajistán, doble ciudadanía, etc.) construyendo un marco institucional nuevo y que ofrecía mayor

margen de maniobra a Astaná. En otras palabras, Kazajistán buscaba mostrarse siempre como el mejor amigo de Rusia para que Moscú no percibiera con hostilidad (o tratara de sabotear) la apuesta simultánea de Astaná por mantener relaciones amistosas y estrechas con Occidente.

Esa ambivalencia es el prisma o clave para entender la relación de Astaná con Moscú y los frecuentes ajustes domésticos y, en ocasiones, aparentes contradicciones o limitaciones de la política exterior kazaja. Así, por ejemplo, el traslado de la capital de Almatí a Astaná y la reforma administrativa de 1997 son un evidente reflejo del deseo de fortalecer la soberanía e integridad territorial frente a la potencial amenaza que podía representar Rusia. El riesgo de terremotos en la zona meridional del país fue la razón oficial del traslado de la capital que, no obstante, se interpretó ampliamente como un mensaje claro de la innegociable soberanía kazaja sobre la zona norte del país, reclamada por algunos sectores del nacionalismo ruso. Este traslado vino acompañado de la fusión de las cinco provincias (*oblasts*) septentrionales con las adyacentes en el sur, presentada como una mera racionalización administrativa que, sin embargo, contribuyó a diluir su carácter ruso al subsumir las comunidades étnicamente rusas con las de mayoría kazaja del sur. Asimismo, y de nuevo como reflejo de la permanente interacción entre la política interior y exterior de Kazajistán, la creación de la nueva Astaná sirvió, a su vez, para fortalecer el relato modernizador kazajo ante audiencias internacionales y también la doméstica. Astaná se convirtió, de hecho y como resultado de ingentes inversiones en campañas de publicidad, en una marca popular que simbolizaba ese nuevo Kazajistán ante el mundo. De ahí lo poco acertado de la decisión en 2019 de renombrarla como Nursultán —en honor al presidente Nazarbáyev, cuando se produjo su reemplazo por el actual presidente Tokáyev— y también que en 2022 haya recuperado su denominación de Astaná (capital en lengua kazaja) en un futuro cercano.

Desde la anexión rusa de Crimea en marzo de 2014 la política kazaja hacia Rusia y el conjunto de su estrategia multivectorial se ha visto crecientemente tensionada. La política de Astaná tenía mucho de hacer virtud de la necesidad tratando de atemperar o equilibrar posibles pulsiones imperialistas de Moscú. Una Rusia revisionista es un dilema profundo y de difícil resolución para Kazajistán. Más todavía si viene acompañado de amenazas recurrentes contra la integridad territorial kazaja; veladas cuando

emanan del Kremlin o explícitas cuando se producen en las tertulias televisivas rusas de amplio consumo en Kazajistán. Así, en agosto de 2014, el entonces presidente Nazarbáyev, con vistas a disipar cierta inquietud entre la población kazaja indicó en una entrevista que Astaná podría plantearse una retirada de la Unión Económica Eurasiática si esta adquiría tintes políticos indeseados. La respuesta rusa no se hizo esperar. Apenas dos días después, en el campamento de verano del movimiento nacionalista juvenil Nashi, el presidente Putin vino a decir que Nazarbáyev era tan sabio que había sido capaz de crear «un Estado donde nunca lo había habido [porque] los kazajos nunca habían tenido el suyo propio». En Astaná, estas palabras se interpretaron como una clara advertencia con relación a la integridad territorial y la soberanía real de Kazajistán. Así, el periodo 2014-15 fue particularmente tenso e impulsó una aceleración de ciertas políticas de *kazajización* y refuerzo de la identidad nacional. Así, por ejemplo, se reactivó el debate de renombrar Kazajistán como Kazak Eli (o Qazaq Eli), de difícil traducción², pero que, sin ninguna duda, enfatiza la dimensión étnica en detrimento de la cívica. De igual forma, y como reacción directa al cuestionamiento de la existencia de un Estado kazajo antes del gobierno de Nazarbáyev, en 2015 Kazajistán conmemoró oficialmente su 550 aniversario —conectando el Estado actual con el Janato fundado por Kerei y Zhanibek en 1465—. Y, en 2017, se introdujo un nuevo programa estatal de «modernización espiritual» (*rujani zhangyru*) que incluía un proyecto sobre la «geografía sagrada» de Kazajistán con vistas a fomentar el patriotismo e, implícitamente, resignificar simbólicamente y políticamente buena parte del espacio público del país. Por último, en la misma línea, en enero de 2021 se puso en marcha el largamente anunciado plan nacional para pasar del alfabeto cirílico al latino que se llevará a cabo de 2023 a 2031.

China es otro de los vectores estratégicos de la política exterior kazaja. La relación bilateral ha experimentado un crecimiento espectacular pasando en pocos años de la desconfianza mutua inicial a la relación estratégica y de largo alcance presente. Los recelos iniciales tenían que ver con las disputas fronterizas heredadas del periodo zarista y soviético y con el papel que podía jugar la numerosa diáspora uigur radicada en Kazajistán. Ambos asuntos, pese a las décadas de enconada disputa se resolvieron rápidamente. En la cuestión fronteriza, Pekín, al igual que con el resto de los Estados centroasiáticos (y Rusia) se mostró flexible

² Algo así como país, patria o tierra ancestral kazaja.

y favorable a un rápido acuerdo. La cuestión uigur era y es más peliaguda ya que resuena con fuerza entre la opinión pública kazaja, así que Astaná ha buscado una solución de compromiso mutuamente satisfactoria que se resume en que no se permite ninguna actividad uigur de naturaleza política que desafíe a las autoridades chinas.

El interés mutuo de Astaná y Pekín por desarrollar la relación en materia energética es otro de los grandes incentivos para la rápida resolución de las disputas heredadas y para forjar una relación amistosa y fluida. Kazajistán necesitaba romper cuanto antes con el monopolio que ejercía Rusia sobre las rutas de exportación de crudo kazajo. La opción de conectar con la Unión Europea vía Cáucaso sur a través del mar Caspio, aunque deseada por ambas partes, era particularmente complicada. Por un lado, por el entonces (y aún hoy parcialmente) irresuelto estatuto jurídico del Caspio con lo que Rusia e Irán podían bloquear cualquier intento de construcción de una tubería submarina. Por otro, porque en ausencia de esta infraestructura, Kazajistán debía plantearse la construcción o compra de varios buques de transporte adaptados al Caspio sin una perspectiva clara de negocio toda vez que la UE, y en especial Alemania, apostaba por fortalecer bilateralmente su relación energética con Rusia.

Así las cosas, y sin hacer demasiado ruido —en claro contraste, por ejemplo, con todo lo que rodeó a la construcción del gasoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC)— la diplomacia china impulsó la construcción en tres fases del oleoducto que conecta Atyrau (en el norte del Caspio) con Alashankou (en la frontera china de Xinjiang). De esta manera, es posible bombear directamente por tubería crudo kazajo del Caspio a la refinería china de Dushanzi. A ello, China añadiría posteriormente un gasoducto que conecta los campos del sur de Turkmenistán con China y que atraviesa además Uzbekistán y Kazajistán, ambos también productores de gas. Desde la óptica kazaja, la inauguración del oleoducto que conecta con China no acaba, pero reduce la dependencia con respecto a Rusia un objetivo de interés estratégico para Astaná. Un eslogan repetido por la diplomacia kazaja hacia el mundo es el de «happiness is multiple pipelines» (la felicidad son múltiples oleoductos).

De esta manera, y pese a que subsisten recelos entre la opinión pública kazaja con respecto a China —fundamentalmente por razones demográficas y económicas— la relación entre Astaná y Pekín se ha ido estrechando cada vez más. Kazajistán es uno

de los vecinos con los que China tiene una relación más fluida y de mayor confianza. No en vano, el presidente chino Xi Jinping, decidió anunciar su plan y visión para una nueva ruta de la seda durante un discurso en la Universidad Nazarbáyev en Astaná en septiembre de 2013. Y, como se verá más adelante, esta no ha sido la única alocución pública de Xi en Astaná de importancia estratégica para Kazajistán.

El otro gran vector de la política multivectorial son EE. UU. y la UE y sus Estados miembros. Con relación a EE. UU., el acercamiento también fue muy rápido y Washington fue de los primeros países en reconocer a Kazajistán e inaugurar una Embajada en la entonces Alma-Atá (hoy Almatí). Durante los primeros años, la cuestión del arsenal nuclear soviético y varios centros de producción de armas químicas y biológicas heredados por Kazajistán ocuparon un lugar preeminente en la agenda bilateral. En los debates locales de la época, algunos insistían en que este armamento podía actuar como garantía de último recurso frente a posibles exigencias territoriales de Moscú o Pekín. Pero también podía convertir al Kazajistán independiente en un Estado paria y aislado cuando más necesitaba reconocimiento y respaldo internacional para su consolidación. Y aunque el proceso no fue tan sencillo como sugiere la *leyenda rosa* construida después, lo cierto es que en apenas cinco años todo el material había sido o desmantelado o destruido. Desde entonces, Kazajistán se ha erigido en un firme y reconocido defensor de la no proliferación lo que ha reforzado su perfil internacional. Otro elemento más de una política en apariencia de simple prestigio, pero que, como se ha señalado, coadyuva en la consecución de objetivos estratégicos de Astaná.

Como buena muestra del interés de Astaná por desarrollar al máximo la relación con EE. UU. y Occidente, Kazajistán se unió en 1992 al Consejo de Asociación Euroatlántico (EAPC, por sus siglas en inglés) y en 1995 al Programa de Asociación para la Paz (PfP) de la OTAN. El resto de los Estados centroasiáticos —Turkmenistán incluido— también participan en este programa, pero solo Kazajistán ha acordado un Plan de Acción de Asociación Individual (IPAP) reservado, normalmente, para aquellos países que aspiran a ingresar en la OTAN como miembros plenos. Esta nunca ha sido la intención de Astaná —dada la necesidad de mantener una relación amistosa con Moscú— pero es un buen reflejo de la genuina voluntad multivectorial kazaja que va mucho más allá de simplemente explotar la competencia entre grandes potencias. Además de los ejercicios Centrasbat celebrados hasta el año 2000 en el

marco del PfP, Astaná ha realizado entrenamientos bilaterales con EE. UU. y el Reino Unido conocidos como Steppe Eagle (águila esteparia). En 2003, Kazajistán efectuó un pequeño, pero simbólico despliegue de veintitrés ingenieros de la unidad KAZBAT (parte de una brigada de asalto aéreo) para labores de desminado en Irak. Todo esto acompañado de una creciente compra de armamento, reduciendo así la dependencia o monopolio de facto del suministro ruso y aumentando la interoperabilidad con las fuerzas armadas del conjunto de aliados de la OTAN.

Además de la presión rusa y las obvias suspicacias chinas, el elemento que tradicionalmente más ha enrarecido la relación bilateral con Washington y también con la UE —aunque menos con algunos Estados miembros— ha sido la cuestión de la democratización y reforma institucional en Kazajistán. En los momentos en los que Astaná ha percibido una excesiva presión por parte de Occidente, significativamente en el periodo 2003-2006 durante el primer ciclo de las revoluciones de colores, ha basculado hacia Rusia, China y otros socios en Asia y el Golfo como mecanismo de compensación. Kazajistán, no obstante, siempre ha mantenido su empeño por ofrecer su cara más presentable en su relación con Occidente adoptando sucesivos y recurrentes planes de reforma político-institucional. El problema es que, más allá de algunas apariencias, ha habido aspectos nunca abordados. Con la transición de poder de Nazarbáyev a Tokáyev en marzo de 2019 se abrió un nuevo ciclo político en el país que puede que conduzca ahora al inicio de una genuina senda reformista. Esa es, al menos, la promesa del presidente Tokáyev con la adopción por referéndum en junio de 2022 de una serie de enmiendas constitucionales que incluyen, entre otros aspectos, un único mandato presidencial de siete años.

Esta reforma constitucional es parte de la respuesta de Tokáyev a la grave crisis que sacudió Kazajistán a principios de enero de 2022 y que se saldó con más de doscientos muertos y cerca de diez mil detenidos. Hay muchos aspectos aún oscuros y confusos de aquella crisis en la que, confluyeron protestas legítimas por el deterioro de las condiciones de vida en zonas depauperadas del país con un intento de asalto violento organizado a las instituciones del país y un, aparente, golpe de palacio fallido contra Tokáyev ejecutado por miembros del clan familiar de Nazarbáyev. En cualquier caso, lo relevante en términos de la política exterior kazaja fue la solicitud del propio Tokáyev para una intervención de las fuerzas de la OTSC con vistas a restaurar el orden en el país.

La rápida e incruenta intervención de la OTSC, compuesta fundamentalmente de efectivos rusos, contribuyó a que Astaná pudiera recuperar el control de la situación y, sobre todo, se interpretó como un respaldo explícito del presidente ruso, Vladímir Putin, a su homólogo Tokáyev frente al intento de golpe de palacio.

Cabe recordar, no obstante, que, en enero de 2022 Rusia estaba en pleno preparativo para iniciar su invasión de Ucrania con lo que cabe suponer su interés por cerrar la crisis en Kazajistán lo más rápido posible. La intervención de la OTSC generó la expectativa de un mayor alineamiento de Astaná con Moscú o, lo que es lo mismo, un progresivo abandono de su política exterior multivectorial. Sin embargo, la tendencia ha sido la contraria y Tokáyev ha hecho todo lo posible —y de momento con éxito— por preservar el multivectorialismo kazajo. Astaná ha sido explícita en su rechazo a la invasión rusa y a reconocer cualquier alteración territorial de Ucrania por la fuerza. La posición de Kazajistán ha ido alimentando una creciente y palpable irritación del Kremlin, incluidos pequeños desencuentros públicos entre Putin y Tokáyev. La incorporación por parte del Kremlin del ambiguo concepto del *Ruskiy Mir* (mundo ruso) como eje de una acción exterior crecientemente revisionista resulta extremadamente inquietante para Kazajistán. De ahí, la voluntad de Astaná por navegar este contexto con mucha prudencia, pero también firmeza dado que la misma existencia de Kazajistán podría estar en riesgo.

La creciente agresividad de los medios rusos y declaraciones públicas del Kremlin han propiciado un debate sobre las intenciones últimas de Moscú si Kazajistán no se pliega a las exigencias rusas. Es un debate que, con seguridad, no se ha producido solo en Occidente, sino también en China. Antes de acudir a la cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghái celebrada en Samarcanda el 15 y 16 de septiembre de 2022, el presidente Xi Jinping hizo una parada en Astaná, donde lanzó un mensaje particularmente significativo y rotundo. Así, el mandatario chino mostró su apoyo firme y explícito a la «independencia, soberanía e integridad territorial» kazaja, las reformas emprendidas por el presidente Tokáyev y su oposición «categórica a la interferencia de cualquier fuerza en los asuntos internos» de Kazajistán. Una declaración dirigida, con total probabilidad, a quienes en Moscú abogan por someter al vecino centroasiático a una creciente presión para que se alinee sin fisuras del lado de Rusia o a quienes apuestan abiertamente por utilizar la fuerza. Esta contundencia china en Asia Central y en su relación con Rusia resulta novedosa

y llamativa. Es una muestra de la creciente confianza de Pekín ante Moscú, del peso relativo actual de uno y otro y del interés de China por preservar la estabilidad en Asia Central. Y, a ojos de Astaná, de las bondades y necesidad de preservar la política exterior multivectorial y más aún en tiempos convulsos como los que se avecinan.