



Institucionalización y futuro de la Organización de Cooperación de Shanghai

Augusto Soto *

Tema: El 15 de enero de 2004 se institucionalizó finalmente la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS). Tras varias cumbres celebradas desde 1996, la OCS abrió un secretariado en Pekín, precedido dos semanas antes por la apertura de un centro antiterrorista en Tashkent (Uzbekistán). Se constituyen así las dos infraestructuras permanentes de la mayor organización euroasiática, que se ha venido reuniendo periódicamente desde hace ocho años y que incluye a Rusia, China, Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán y, desde 2001, también a Uzbekistán.

Resumen: La constitución de la OCS ha sido posible gracias a las nuevas perspectivas abiertas por la disolución de la URSS, a las nuevas amenazas separatistas y fundamentalistas en Asia Central y a la renovada amistad sino-rusa. En 2003 emergieron con fuerza nuevos temas, entre los que destacaron las iniciativas para realizar una prospección conjunta de recursos energéticos, desarrollar las infraestructuras de comunicación y establecer gradualmente un área de libre comercio. Con todo, las disparidades de dimensión, población y situación geoestratégica de sus miembros, además de la vecindad de socios potenciales, apuntan tanto hacia una complicación de la agenda de la OCS como hacia una ampliación de la Organización.

Análisis: La apertura del secretariado de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) en el noreste de Pekín, el 15 de enero de 2004, ha sido saludada por China como “un gran acontecimiento en las relaciones internacionales”. La OCS representa a una población conjunta de 1.455 millones de personas –cerca de una quinta parte de la humanidad– y abarca un espacio de 30 millones de kilómetros cuadrados. Pero, celebraciones aparte, la tarea será compleja. La OCS contará con un exiguo presupuesto de 3,5 millones de dólares para 2004, de los cuales 2,1 millones se dedicarán al secretariado, compuesto por treinta personas, y 1,3 millones a la estructura antiterrorista en Tashkent. Al presupuesto conjunto, China y Rusia aportan un 24% cada uno, Kazajstán, un 21%, Uzbekistán, un 15%, Kirguizistán, un 10% y Tayikistán, un 6%. La Organización utilizará el chino y el ruso como sus idiomas oficiales. Una novedad para dos idiomas, que más allá de su inclusión oficial en la ONU, han registrado, al igual que otros, cierto empobrecimiento en beneficio del inglés en varias organizaciones multilaterales y bloques.

La Organización emerge tras el fin de la URSS y su fragmentación en nuevos Estados empobrecidos, necesitados de nuevos socios y enfrentados a las incertidumbres derivadas de los movimientos separatistas, fundamentalistas y terroristas surgidos durante la última década, tanto en esos Estados como en los países vecinos. Tales eran antecedentes más que evidentes para la necesidad de cohesión regional, pero también lo

* Colaborador del Real Instituto Elcano y profesor del Centro de Estudios Internacionales e Interculturales de la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue profesor en la Academia Diplomática de Kazajstán

eran la dramática caída de los niveles de vida del antiguo espacio soviético y, en sentido contrario, el ascenso económico del vecino chino, con su gigantesco mercado y su crecimiento continuo. Por añadidura, el descubrimiento de extraordinarias reservas de hidrocarburos en el Caspio, las mayores a nivel mundial en los últimos 30 años, atraeron a las principales empresas multinacionales del sector, lo que ha planteado el tema de las rutas económicamente más viables y a la vez más seguras a los mercados de Oriente y Occidente. Por otro lado, el embargo de armas norteamericanas a China, tras 1989, la ampliación de la UE y la OTAN hacia el Este, y una actitud más activa de EEUU, desde la antigua Yugoslavia hasta Taiwan, llevaron a una serie de intercambios militares y tecnológicos entre Pekín y Moscú y a unas posiciones diplomáticas coincidentes frente a lo que han considerado como unilateralismo y hegemonismo por parte estadounidense.

En 1996 se reunieron en Shanghai, por primera vez, los máximos dirigentes de Rusia, China, Kazajstán, Kirguizistán y Tayikistán, y desde entonces fueron conocidos bajo la denominación de "Grupo de Shanghai" o "Shanghai 5". En junio de 2001 ingresó Uzbekistán como sexto miembro, pasando el grupo a llamarse OCS. Indudablemente, las campañas militares contra los talibanes y al-Qaida, lanzadas por EEUU tras el 11-S, y la instalación de bases militares y la prestación de ayuda económica en Uzbekistán y Kirguizistán, a las que hay que sumar los crecientes contactos militares y económicos de EEUU con Tayikistán y Kazajstán, han acelerado el deseo de los miembros gigantes de la OCS, Pekín y Moscú, por materializar una organización en toda regla.

Con arreglo a las disposiciones de la carta de constitución de la OCS, adoptadas en San Petersburgo en junio de 2002, se decidió oficialmente, en Moscú (mayo de 2003), la apertura de un secretariado en 2004, encabezado por Zhang Deguang, antiguo embajador chino en Moscú y viceministro de Asuntos Exteriores. El puesto es rotativo entre los Estados miembros y tiene una duración de tres años, sin renovación consecutiva.

La OCS nace con los objetivos prioritarios de defender la seguridad regional y potenciar la cooperación económica entre sus miembros y se organiza a través de órganos permanentes (el secretariado y el centro antiterrorista) y de mecanismos de encuentro transversales. En su capa más alta se sitúa el consejo de jefes de Estado, que se reúne una vez al año y cada año en un país distinto, y que es rotativo, por orden alfabético, de acuerdo con el alfabeto ruso. Identifica las áreas prioritarias y decide el Presupuesto, preferentemente orientado al desarrollo económico. El país anfitrión es el que ejerce la presidencia, que actualmente ostenta Uzbekistán. Estas sesiones, a su vez, están precedidas por la reunión del consejo de ministros de Asuntos Exteriores, presidida por el jefe de la diplomacia del país anfitrión, con facultades para representar a los demás países ante la comunidad internacional. En un tercer nivel se sitúan las reuniones de jefes de ministerios y agencias (Defensa, Economía, Comercio, Transporte y Cultura y los máximos responsables del poder judicial, seguridad y agencias de prevención de emergencias y desastres). A otro nivel se encuentra el consejo de coordinadores nacionales, encargado de la aplicación más práctica de las políticas decididas, que se reúne tres veces al año y cuya presidencia también coincide con el país que oficia de anfitrión.

En cuanto al ámbito de la seguridad, las actividades de la Organización preceden al establecimiento del centro en Tashkent. Aunque los inicios fueron algo paradójicos. En efecto, durante una semana, en agosto pasado, cinco de los seis miembros de la OCS, con la conspicua ausencia de Uzbekistán, participaron en unos ejercicios antiterroristas denominados "Coalición 2003". Éstos tuvieron una primera fase en Ucharal (Kazajstán oriental), donde se simuló el desbaratamiento de un grupo de secuestradores de un avión de pasajeros y la eliminación de terroristas apostados en la frontera con China, y una segunda fase en China occidental, en Ili, donde se simuló el rescate de rehenes y la

destrucción de campamentos terroristas. Lo más extraordinario ha sido la participación de China en ejercicios militares multilaterales por primera vez en toda su historia.

Tras los ejercicios, se cambió una de las residencias centrales de la proyectada institucionalización de la OCS. La decisión original de contar con un centro antiterrorista en Bishkek (Kirguizistán) se cambió abruptamente y en septiembre de 2003 se anunció oficialmente que se establecería en Tashkent (Uzbekistán). Muy probablemente tal cosa se produjo gracias a gestiones personales del presidente ruso, Vladimir Putin, ante el presidente uzbeko, Islam Karimov, en la reunión que a puerta cerrada habían celebrado unas semanas antes en Samarkanda.

De esa forma, uno de los dos pilares organizativos de la OCS es el país aliado más cercano a EEUU en Asia Central y el más díscolo de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Con la medida, se realza la importancia de Uzbekistán, y a la vez, Moscú y Pekín recuerdan a Washington que Asia Central es una zona donde desean mantener influencia y ser tenidos en cuenta. A la vez, ha permitido a Rusia jugar una nueva carta, diversificando su presencia regional con una base propia en Kant (Kirguizistán), anunciada el pasado septiembre y situada muy cerca de una de las bases estadounidenses.

Pero la OCS tiene sus límites. Más al sur, en Afganistán, la OCS es irrelevante y por el momento carece de credibilidad en aspectos de seguridad. Pekín ha enviado a un solo policía como parte de su fuerza de mantenimiento de la paz en Afganistán, en una misión antidrogas, y se ha comprometido a una asistencia económica más bien modesta. Por su parte, Rusia, pese a tener una mayor presencia, aún sufre del lastre histórico de su invasión de la época soviética. Obviamente, la sección antiterrorista de la OCS sería incapaz de desplegar una operación militar como la lanzada por EEUU y sus aliados en Irak, en marzo pasado. Pero si emprendiera una estrategia de reacción rápida, flexible, con toda la inteligencia del terreno, incluidas las conexiones sociales y los idiomas respectivos de la región – pero con un presupuesto muchísimo mayor–, por lo menos en el Asia Central ex soviética y en el occidente de China se podría convertir en un modelo destinado a prevalecer en la lucha contra las organizaciones terroristas. Aunque, conviene tenerlo en cuenta, se realizaría en un amplio marco de acción no supeditado al control democrático.

Economía, infraestructuras y ruta de la seda

Es en suma, en el corazón geopolítico de Asia Central, que abarca el Caspio, el fértil valle de la Fergana, en la esquina de Siberia, que comparten Rusia, Kazajistán y China, así como en los foros internacionales, donde se concentra un gran potencial de la organización. Éste es económico y su prerequisite son las infraestructuras. Pero ni siquiera allí la actual OCS puede influir en todo el espacio euroasiático que desearían abarcar algunos de sus miembros, como Rusia. Se requerirá del concurso de empresas multinacionales y de gobiernos de países ricos también interesados en desarrollar las infraestructuras euroasiáticas, como Japón, Corea del Sur, la UE y EEUU. No hay que olvidar el magro presupuesto de la Organización para 2004, del que sólo 2,1 millones de dólares se dedicarán al secretariado en Pekín.

También es bueno recordar que en la Eurasia norte, centro y sur, que incluye a más de 30 países, conviven varias ideas de lo que ha de ser una ruta de la seda adaptada al siglo XXI. Y esto implica constantes posicionamientos estratégicos. Así como Rusia querría concentrar los oleoductos existentes del Caspio hacia Novorossisk, en el Mar Negro, y hacia el Báltico, Turquía ya ha ganado una partida al conseguir que un oleoducto sur, que atravesará Georgia, conduzca petróleo a su puerto de Ceyhan. A su vez, Irán y la India, con la cooperación incluso de Pakistán, querrían desarrollar oleoductos y gasoductos que llegasen desde el Caspio a sus respectivos territorios, en lo

que constituyen algunas de las opciones más baratas para enviar hidrocarburos a los mercados internacionales. Su concreción, resistida por Washington hoy en día, a causa de su distancia con el régimen iraní, podría cambiar bajo otras circunstancias, aunque no en el corto plazo, debido a la inseguridad en Irak. Con todo, en un futuro hipotético, podría llegar a ser viable e incluir además la construcción de líneas ferroviarias, carreteras, tendidos de fibra óptica y conexiones de Internet vía satélite. Si así fuese, el Golfo y el Caspio quedarían muy unidos, lo que afectaría a los proyectos de infraestructuras centroasiáticas. Rusia y China pretenden el desarrollo de infraestructuras Este-Oeste y no Centro-Sur. Un decantamiento por el Sur, que beneficiaría a algunos de los cuatro países centroasiáticos, relativizaría de contenido la integración económica de la OCS.

Bloques y socios

En cuanto al interior de la OCS, entre las visiones estratégicas principales conviven el *multivectorialismo* kazajo ideado por el presidente Nursultan Nazarbayev, que pretende desatascar el enclaustramiento geográfico con la mayor variedad de socios posibles; el *eurasianismo* ruso, definido en “la histórica misión de la OCS de servir como puente entre Europa y Asia”, en palabras del presidente ruso; y la propagandística postura china, autodenominada “de paz y buena vecindad”, que dice querer “establecer buenas relaciones y tranquilizar y enriquecer a los vecinos”. Pero los vecinos de China son 14, y su dimensión de potencia del Pacífico, donde encuentra a sus principales socios comerciales y a algunas de las economías más dinámicas del planeta, relativiza la ecuación. Además, dos conflictos cuyos peores escenarios comportarían crisis de alcance global, Corea del Norte y Taiwan, ponen en su justa dimensión el valor de la OCS. También, Rusia, con sus frentes europeo, centroasiático y oriental, no puede descompensar su balanza estratégica.

En resumen, la OCS sirve más a Pekín y a Moscú, el “núcleo duro” de la OCS, que al resto de los socios. De hecho, recordémoslo, su impulso e institucionalización final es una iniciativa sino-rusa, que ha logrado incluir temas mundiales que no estaban en la agenda de los cuatro países de Asia Central. Por ejemplo, inmediatamente tras su inauguración, en junio de 2001, la OCS emitió un comunicado conjunto denunciando el Sistema de Defensa de Misiles Estratégicos, defendiendo la integridad del Tratado de Antimisiles Balísticos y reafirmando a Pekín como único gobierno legítimo tanto de China continental como de Taiwan. Se advierte así una inevitable relación asimétrica. Pero debido al encajonamiento geográfico de los Estados centroasiáticos, así como a sus mínimas opciones estratégicas, acaso sea el precio a pagar por las ventajas de una integración que ofrece una novedosa proyección hacia el mayor mercado potencial del mundo, China, y hacia el inevitable socio que es Rusia.

Con todo, la nueva Organización puede contribuir a superar rivalidades tradicionales y nuevos contenciosos. Por ejemplo, entre Uzbekistán y Kazajistán, que incluye asuntos limítrofes y los desplazados uzbekos en Kazajistán. O los malentendidos y la desconfianza, como las incursiones terroristas transfronterizas en Kirguizistán, hace tres años, llevadas a cabo por fundamentalistas uzbekos en el Batken y en Sokh, que llevó a una oferta de ayuda militar de parte de Uzbekistán y Rusia, aunque con aspectos poco claros, a ojos del régimen kirguizo.

A su vez, es evidente el potencial para la cooperación entre los países centroasiáticos y China. Kirguizistán puede jugar un papel en la interconexión de vías férreas, construcción de carreteras, electricidad y distribución de mercancías, Tayikistán en infraestructuras de puerto seco, proyectos de conservación del agua y minería y Uzbekistán en cooperación tecnológica, transporte e inversiones. Sin embargo, conviene recordar que los países centroasiáticos contiguos a China mantienen una vinculación con la OTAN a través de programas como la Asociación por la Paz y el Proyecto Ruta de la Seda Virtual, además

del Consejo Euroatlántico. También hay programas estratégicos y educativos muy variados de la UE en Asia Central. China tampoco puede rivalizar con las ayudas bilaterales más expeditivas de Washington, como, por ejemplo, los créditos y la ayuda económica concedidos por la administración Bush a Tashkent y a Bishkek, comparables al volumen bilateral del comercio que cada una de estas dos repúblicas tiene con China en un año, ni con la venta de armamento, o con las inversiones de las compañías petrolíferas estadounidenses en Kazajstán.

En cualquier caso, la OCS ya ha establecido contactos con organismos multilaterales, como la ASEAN, así como con la ONU y la OSCE, participando a lo largo del pasado año en una serie de reuniones antiterroristas de estas dos organizaciones. Además, su secretario general ha anunciado ya que en la próxima reunión de Tashkent, en mayo y junio de 2004, se adoptarán pautas para el acceso de nuevos miembros.

India ha manifestado su deseo de estrechar lazos con la OCS, y no habría que descartar su eventual integración en la Organización. Un antecedente muy interesante a tener en cuenta es que ha logrado permiso de Tayikistán para disponer allí de una base aérea para combatir el terrorismo de origen pakistaní. También Irán, Pakistán y Mongolia han expresado interés en vincularse con la OCS. De lograr nuevas adhesiones, la Organización se convertiría en una muy distinta de la que se acaba de institucionalizar, especialmente por el enfoque multidimensional de India, que en los últimos meses ha potenciado su influencia, en un arco que va de Oriente Medio al Estrecho de Malaca.

Conclusiones: La peculiar ubicación geográfica de los países centroasiáticos hace difícil considerar a la OCS como una organización euroasiática decisiva, sino más bien como un organismo centroasiático. Sólo Rusia y China coinciden en Oriente. La OCS puede acabar siendo una organización que sirva desmedidamente a los intereses de Rusia y China y como foro para plantear sus intereses principales, ajenos a los de los demás participantes.

Pese a lo impresionante de las cifras territoriales y de población que engloba la OCS y al potencial económico y de desarrollo de infraestructuras de la región, su carta de constitución no incluye un tratado de defensa mutuo para los seis países miembros y sus disposiciones defensivas no le proyectan como actor en Afganistán ni más al sur.

Si ahonda en su agenda económica, tendría que adoptar más pasos, con toda la complejidad que comporta la integración de países disímiles, empobrecidos y con un presupuesto organizativo hoy irrisorio. A esto se suman los numerosos problemas internos y una cambiante situación de alianzas y arreglos regionales que la podrían ralentizar más allá de lo previsible. Ni la Conferencia sobre interacción y medidas de fomento de la confianza en Asia (CICA), ni la CEI, ni la APEC, ni la UE, en orden creciente de integración, son referentes comparativos. Y esto sin contar con la probable ampliación a nuevos miembros.

Si se diese el acceso de Mongolia, India, Irán y Pakistán, la OCS sería un organismo con el que Occidente debería contar seriamente en el futuro, sobre todo en el ámbito de la seguridad. Por supuesto, el desarrollo de los extraordinarios recursos e infraestructuras de esa Eurasia necesitaría de las inversiones de varios interesados, entre ellos Japón y Corea, además de la UE y de EEUU.

Augusto Soto

Colaborador del Real Instituto Elcano y profesor del Centro de Estudios Internacionales e Interculturales de la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue profesor en la Academia Diplomática de Kazajstán