

La Organización de Cooperación de Shanghai o la penetración china en Asia Central

*Gracia Abad Quintanal **

Tema: La Organización de Cooperación de Shanghai, el papel predominante desempeñado por la República Popular China en ella y su importancia creciente como contrapeso a las ambiciones estadounidenses en Asia Central son dinámicas a tener cada vez más presentes en toda aproximación a dicha región.

Resumen: Al incremento de la presencia de la República Popular China en los asuntos internacionales hay que unir cada vez más el de la participación de la potencia asiática en procesos multilaterales y organizaciones internacionales. El caso de Asia Central no es una excepción a esta tendencia ya que la Organización de Cooperación de Shanghai, surgida en 2001 a partir del Grupo de Shanghai, ha sido muchas veces reflejo en su evolución, naturaleza y acuerdos de la nueva política exterior china y de sus intereses en la región.

Análisis: Cuando el 8 de agosto de 2008 se dé el pistoletazo de salida a los XXIX Juegos Olímpicos de la era moderna, los ojos de todo el mundo volverán a estar una vez más pendientes de la República Popular China, algo que se ha vuelto cada vez más frecuente en las últimas décadas.

En efecto, el ascenso de la República Popular China y la cada vez mayor presencia del gigante asiático en los asuntos internacionales son cuestiones que han atraído la atención de los especialistas a lo largo de las últimas décadas pero acerca de las que se ha suscitado un cierto grado de consenso. Otro tanto ocurre con la situación de vacío de poder que se suscita en Asia Central tras la descomposición de la Unión Soviética a principios de la década de los noventa y que la República Popular China tratará de aprovechar para intentar incrementar su influencia en el área. No en vano y, aunque no siempre se mencione, buena parte de la actual Asia Central perteneció al imperio chino y el Turquestán Oriental o Xinjiang es hoy una región autónoma bajo soberanía china.

Cuestión distinta es la de la también cada vez mayor implicación de la República Popular China en organizaciones y procesos multilaterales de todo tipo, llegando a constituirse la propia República Popular en el Estado impulsor y/o líder de algunos de esos procesos y organizaciones; si bien dicha implicación es un hecho aceptado de forma más o menos generalizada, las motivaciones que subyacen a ella han dado origen a un interesante debate. Así, frente a quienes consideran que entre los cambios experimentados por la política exterior de la República Popular China desde finales de la década de los sesenta hay que incluir el de una “conversión” sincera al multilateralismo y una confianza genuina en las organizaciones internacionales, se sitúan quienes consideran que el interés chino

* Investigadora visitante del Royal Holloway, Universidad de Londres

por lo multilateral, con ser innegable, responde a la voluntad china de utilizar esas instituciones en su propio beneficio, de servirse de ellas para proteger intereses particulares en determinadas cuestiones o áreas geográficas.

Con independencia de cuál de los dos planteamientos nos parezca más acertado, se antoja evidente que la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), se ha ido configurando progresivamente como el instrumento de protección de los intereses chinos en Asia Central. En este sentido, a través de la organización, en cuyo seno y, como veremos ejerce un considerable liderazgo, la República Popular China busca incrementar su peso en Asia Central, afianzando su presencia en lo que para muchos era indiscutiblemente el “patio trasero ruso” pero donde, como hemos apuntado, China considera que tiene razones tanto históricas como geográficas de peso para estar presente. Asimismo, la República Popular China no ha dudado en servirse de la organización para tratar de contener los esfuerzos norteamericanos por controlar Asia Central. Junto a ello, aunque estrechamente vinculado al control de la influencia ejercida por otros actores, la OCS sirve a la voluntad china de reforzar sus propios vínculos con los nuevos Estados de Asia Central con vistas a asegurar sus intereses de seguridad, comerciales y, especialmente, energéticos en la región, algo cada vez más importante en orden a mantener su ritmo de crecimiento y su modelo de desarrollo. Parece claro que la prosecución de tales intereses no ha podido por menos que condicionar la evolución de la organización.

La evolución de la OCS y su creciente dominación por la República Popular China

La OCS tiene su origen en el Grupo de Shanghai, conocido también como “los cinco de Shanghai”, que se creó el 26 de abril de 1996 con la participación de la República Popular China, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Rusia, con ocasión de la firma del “Tratado para la Profundización de la Confianza Militar en las Regiones Fronterizas” y el “Acuerdo para la Reducción de Fuerzas en las Áreas Fronterizas”. El grupo, que había surgido a partir de las conversaciones para el establecimiento definitivo de las fronteras entre Rusia, la República Popular China, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán, la desmilitarización de las mismas y la generación de medidas de confianza entre las partes implicadas, se encontraba ahora con unos objetivos relativamente vagos pero que básicamente eran los de hacer posible la cooperación militar transfronteriza y la protección de las rutas comerciales en esas zonas.

No sería hasta cinco años después, el 14 de junio de 2001, cuando tuviera lugar el lanzamiento oficial de la OCS, de nuevo en Shanghai. La ciudad costera china continuaría dando nombre a la nueva organización, de la que iban a ser miembros los cinco participantes en el Grupo de Shanghai y Uzbekistán, quedando así integradas en ella cuatro de las ex repúblicas soviéticas de Asia Central. Un año después, en el contexto de la segunda cumbre de la OCS, celebrada en San Petersburgo, se aprobaría la carta de la organización, se haría pública una declaración común contra el terrorismo y se alcanzaría el acuerdo para la creación de una agencia antiterrorista que en un principio iba a estar ubicada en Bishkek pero que finalmente quedaría establecida en Tashkent (Uzbekistán).

Ya en mayo de 2003, la OCS, más allá de insistir en la importancia del papel de la ONU en la gestión de las disputas internacionales –en clara alusión al entonces recién iniciado conflicto de Irak– comenzó a reforzar su grado de institucionalización al tiempo que ampliaba el abanico de ámbitos a lo que en adelante iba a orientarse la cooperación en su seno, haciendo hincapié en la importancia de coordinar posturas frente a cuestiones como las nuevas amenazas a la seguridad o a asuntos de índole económica.

En este sentido, el presidente chino Hu Jintao señaló que las redes de transporte y comunicación podían ser un buen punto de partida para la cooperación económica. Así, en esa reunión la República Popular China impulsó la celebración en el marco de la organización de acuerdos para la construcción de mejores líneas de comunicación. Junto a ello y, en esa misma reunión, el primer ministro chino Wen Jiabao llegó a sugerir la conveniencia de establecer un área de libre cambio entre los miembros de la OCS que permitiera reducir las barreras arancelarias entre los Estados miembros en una serie de sectores, aunque es evidente que todo ello será notablemente difícil dada la existencia de una serie de problemas profundamente enraizados en la zona: rigidez de las regulaciones aduaneras, sistemas fiscales, corrupción generalizada, ausencia de un sistema bancario apropiado, falta de confianza y ausencia de marcos legales adecuados para gestionar las disputas comerciales.

Por otra parte, buena prueba de la intensificación e institucionalización de la cooperación en el seno de la organización es la celebración en agosto de ese mismo año de los primeros ejercicios militares conjuntos, a la que sigue el establecimiento de una secretaría en enero de 2004 y la creación formal de la Estructura Antiterrorista Regional con ocasión de la cuarta cumbre, celebrada en Tashkent el 17 de junio de ese año.

La consolidación quedaría definitivamente confirmada el año siguiente, 2005, cuando en el marco de la cumbre celebrada en Astaná los miembros de la organización hicieron un llamamiento al refuerzo de la cooperación en materia económica y de seguridad, dando muestras una vez más de la tendencia expansiva que caracteriza al ámbito de trabajo de la organización. Una cumbre donde, por otra parte, los participantes comenzaron a expresar con más rotundidad su firme voluntad de que el futuro de la región dependiera de la voluntad de los Estados que pertenecen a ella. Quizá en consonancia con este planteamiento, se sugirió –aunque con poco detenimiento– una posible ampliación y comenzó a crecer el número de Estados vecinos invitados a participar en las cumbres, bien en calidad de observadores, bien bajo el estatuto de “invitados distinguidos”, con el que han acudido Turkmenistán y Afganistán los dos últimos años.

Al año siguiente, 2006, en el transcurso de la cumbre celebrada en Shanghai se confirmaría de nuevo el alto valor concedido por la organización a la cooperación contra el terrorismo. En esta ocasión los líderes acordaron poner en marcha en sus territorios acciones antiterroristas lo suficientemente desarrolladas como para identificar los canales de infiltración empleados por los terroristas. Asimismo, en el transcurso de la propia cumbre, el portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso mencionó cómo la Estructura Regional Antiterrorista ya había ayudado a algunos Estados miembros a desbaratar los planes para cientos de ataques terroristas.

La última cumbre de las celebradas hasta el momento tuvo lugar en Bishkek, Kirguistán, el 16 de agosto de 2007. En ella la cooperación antiterrorista volvió a tener un papel destacado, siendo las cuestiones relativas a la lucha contra la financiación del terrorismo y el blanqueo de capitales particularmente enfatizadas en esta ocasión. Junto a ello, insistieron en la importancia de la cooperación energética entre todos los miembros de la OCS. Con anterioridad a la cumbre, entre el 9 y el 16 de agosto se celebró el “Peace Mission 2007”, el mayor ejercicio militar conjunto de la historia de la organización. Es interesante destacar que en el ejercicio, que tuvo como escenarios Rusia y China y que como es habitual se dijo que tenía un carácter antiterrorista, se simuló la recuperación de una ciudad que había sido tomada por un grupo de insurrectos.

En función de todo ello, si observamos con detenimiento la evolución de la OCS y su predecesor, el Grupo de Shanghai o los Cinco de Shanghai podemos diferenciar claramente tres fases:

- 1ª fase: 1996-2000. La organización se centra en el establecimiento de medidas de confianza que evitaban el reavivamiento de las tensiones en las fronteras con la CEI, la desmilitarización de fronteras y, aunque desde 1998, la cooperación en la lucha contra el terrorismo y el separatismo. La concepción de terrorismo y separatismo como desafíos gemelos muestra cómo, ya desde el principio, la OCS estaría muy influida por los planteamientos de la República Popular China y sus percepciones de amenazas. En este sentido, es claro que para el Gobierno de Pekín la principal amenaza terrorista provenía –y proviene– de grupos Uigures que, al mismo tiempo, tienen una clara agenda separatista.
- 2ª fase: 2001-2004: Los atentados del 11-S tendrán como consecuencia el lanzamiento por parte de EEUU de la operación “Libertad Duradera” en Afganistán y de, la mano de la misma, su desembarco definitivo en Asia Central. Ello significó, al propio tiempo, una recomposición de los equilibrios y de la distribución de poder en la región y, aunque temporalmente, un perfil algo más bajo de la OCS. Sin embargo, la organización no tardaría en cobrar nueva vitalidad, tras lo cual volvería a identificar, en consonancia tanto con su trayectoria hasta el momento como con el contexto regional e internacional del momento, la contraterrorista, como su principal área de cooperación. En este sentido, se centra en esta fase en redefinir y afianzar la cooperación contra lo que catalogarán –una vez más en perfecta sintonía con el discurso chino– como “los tres demonios del separatismo, el extremismo y el terrorismo”. A tal efecto y, como decíamos, se establecerá la Estructura Antiterrorista Regional o RATS, se hará hincapié en la importancia de prestar atención a las amenazas no tradicionales y se intensificarán especialmente la cooperación policial y los intercambios de inteligencia.
- 3ª fase: 2005-hoy: Ya en esta fase y, por más que en todos los documentos y declaraciones de la OCS se insista, en lo que cada vez parece más un ejercicio de retórica, en afirmar que la organización no ha sido creada frente a ningún tercer Estado, la organización gira hacia una posición que, cuando menos, cabría calificar de ligeramente antiamericana.

Así, la OCS se configura progresivamente como un instrumento de mantenimiento del equilibrio estratégico global, de control de la influencia americana en la región y de rechazo a la intervención de actores externos a la región en los asuntos de ésta. No en vano, en el contexto de la cumbre de Astaná se hizo un llamamiento a EEUU para que pusiera fecha a la retirada de tropas norteamericanas estacionadas en el territorio de Estados miembros de la OCS y que se encontraran participando en operaciones relacionadas con la “guerra al terrorismo”.

En este mismo sentido, la cumbre celebrada en Bishkek en agosto de 2007 encierra también un importante simbolismo, ya que no sólo Kirguizistán era hasta hace bien poco uno de los baluartes del poderío norteamericano en la región, sino que el triunfo de la revolución de los Tulipanes supuso el derrocamiento de Askar Akayev, estrecho aliado de Pekín.

En cualquier caso, parece claro que la explicación a esta evolución y a los elementos que poco a poco han ido caracterizando a la organización hay que buscarla en parte en los miembros que la componen y el distinto peso de cada uno de ellos. En efecto, en la OCS conviven seis miembros de pleno derecho pertenecientes a dos categorías claramente diferenciadas: dos potencias, Rusia y China, interesadas en el mantenimiento de la estabilidad en la región y, porque no decirlo, por el afianzamiento de su poder e influencia en ella y cuatro pequeños Estados centroasiáticos, Kazajistán, Uzbekistán, Kirguizistán y Tayikistán, más preocupados por el mantenimiento de la estabilidad a nivel interno en sus contextos nacionales respectivos. Al papel de los miembros hay que sumar el de aquellos Estados que participan en calidad de observadores, como Mongolia, que lo hace desde 2004, y Pakistán, la India e Irán, que acuden a las reuniones en tal calidad desde 2005.

En este mismo sentido, el establecimiento del Grupo de Contacto con Afganistán, también en 2005, y el rechazo de la solicitud presentada por los EEUU para formar parte de la OCS en calidad de observador no parecen sino confirmar el nuevo rumbo adoptado por la organización.

En otras palabras, la OCS se perfila cada vez más como un instrumento de las potencias participantes —o de alguna de ellas— para crear un orden regional acorde con sus intereses. Y es que, pese a que en la última cumbre, de la mano de la propuesta de Vladimir Putin para la creación de un mercado energético unificado, Rusia haya tenido un protagonismo algo mayor, la OCS sigue teniendo un carácter predominantemente chino. Y ello no sólo porque la Federación Rusa tenga más o menos capacidad para proyectar su influencia sino porque cuenta con otros instrumentos y otros canales mediante los que tratar de proyectarla, caso de la CEI o la CSTO (Organización del Tratado de Seguridad Colectiva). De hecho, cabría decir que si de lo que se tratara es de que la SCO sirviera a los intereses rusos, haría mejor en desaparecer o, cuando menos, rebajar considerablemente su perfil, algo que probablemente ocurriría si cobrara fuerza la posibilidad de fusión de ambas organizaciones que, con la excusa de la coincidencia de buen número de miembros, fue planteada en la última cumbre.

Por tanto y mientras eso no ocurra, muchos de los elementos que van configurando la OCS serán, como viene ocurriendo hasta el momento, netamente chinos. Así, la organización continúa tomando su nombre del de la conocida ciudad costera china, en su seno no se reconoce a Taiwán, desde 2004 tiene su secretaría ubicada en Pekín y tuvo como primer secretario a Zhang Deguang, de nacionalidad china, mientras que el segundo, Bolat K. Nurgaliev, en el cargo desde el 1 de enero de 2007, no sólo no es ruso sino que es kazajo, esto es, oriundo del Estado centroasiático con el que China mantiene relaciones más intensas. En este sentido, cabe decir por otra que es la República Popular China quien rige en buena medida los destinos de la organización como prueba que los dirigentes chinos hagan declaraciones tan contundentes como que “no están preparados para considerar una expansión de la organización”. En este mismo sentido, ya apuntábamos cómo incluso la fórmula “terrorismo, separatismo y extremismo”, es una creación china.

Otro tanto cabe decir de las declaraciones del propio Zhang Deguang en el sentido de que las revoluciones de colores eran “inaceptables, inútiles y dañinas intervenciones en los asuntos internos de la región”. Unas manifestaciones que, independientemente de la valoración que nos merezcan, subyacen claramente al rumbo tomado por la OCS desde 2005. Así, ese año, aprovechando la atmósfera creada por los sucesos de Andijan —en los que la brutal represión por las fuerzas gubernamentales uzbekas de una revuelta en dicha ciudad, próxima a la frontera con Kirguizistán, se saldó con la muerte de cientos de

personas supuestamente desarmadas— y ante el temor de que tales hechos pudieran explicarse por una de tales revoluciones, los Estados miembros de la organización instaron a EEUU a retirar los contingentes con que contaban en sus territorios. En este mismo sentido, hay que recordar que el presidente uzbeko Islam Karimov había recibido apoyo chino en mayo de ese año para contener la revuelta de Andijan y fue posteriormente recibido como un héroe en Pekín en el contexto de la visita de agradecimiento que realizó solo unos días más tarde.

En realidad no era nada nuevo. La República Popular China recela desde hace tiempo de lo que considera esfuerzos norteamericanos por rodearla, esfuerzos que serían parte de una estrategia de contención de China que estaría entre las prioridades de la Administración Bush en materia de política exterior. De hecho, ya en el contexto de la Declaración de Dushanbé, aprobada en 2000 por los Cinco de Shanghai, logró introducir una condena a intervenciones militares como la de Kosovo y al Sistema de Defensa Antimisiles de Teatro norteamericano, verdaderos caballos de batalla del Gobierno chino en aquel momento. Y no es extraño que en un contexto de cada vez mayor implicación americana en Asia Central en el que EEUU cuenta incluso con una base en Manas, en Kirguistán pero a 200 km de la frontera china, tales temores se disparen. Así, resulta comprensible que haya ido haciendo de la OCS un instrumento más para tratar de limitar la presencia norteamericana en una zona que considera dentro de su órbita de influencia.

Por otra parte, en buena medida, la propia naturaleza de la organización parece inspirada por la filosofía que dimana del Nuevo Concepto de Seguridad chino desarrollado entre 1996 y 1999, que insiste en la importancia del “... desarrollo de diálogos, consultas y negociaciones en pie de igualdad para resolver las disputas y salvaguardar la paz”. Y apunta que “sólo desarrollando un Nuevo Concepto de Seguridad y estableciendo un nuevo orden internacional justo y razonable se puede garantizar la paz mundial”. A estos efectos se señala que “el uso de la fuerza y la amenaza del uso de la fuerza se reemplazan por la confianza mutua, el beneficio mutuo, la igualdad, la cooperación y la solución pacífica de las diferencias”.

Conclusiones: A modo de conclusión, la OCS no sería sino la plasmación en el ámbito centroasiático de la aproximación a las relaciones regionales característica de una nueva política exterior china en el marco de la cual el Nuevo Concepto de Seguridad sería uno de los elementos clave a tener en cuenta. En este sentido, la República Popular China, en el contexto de su política regional considera como cuestiones fundamentales la participación en organizaciones regionales, el establecimiento de asociaciones estratégicas y la profundización de relaciones bilaterales, la expansión de los vínculos económicos regionales y la reducción de la desconfianza y la ansiedad en el ámbito de la seguridad.

Y todo en buena medida porque una aproximación de estas características le permite a China asegurarse un contexto estable en política exterior en un momento en que el Gobierno de Pekín está más preocupado por el mantenimiento del crecimiento económico y la estabilidad política, al tiempo que fomenta unos intercambios económicos que también repercuten favorablemente en el crecimiento chino. En ese sentido, contribuye a calmar posibles recelos regionales, proporcionando a los vecinos del gigante asiático reaseguros acerca de cómo China utilizará un poder e influencia crecientes e impulsando con ello, al propio tiempo, el desarrollo de tales capacidades.

En otras palabras, la OCS permite a la República Popular China afianzar su papel de hegemon regional benigno, defensor de un orden más multipolar, además de ayudarle a reforzar sus relaciones bilaterales con los Estados de Asia Central, mejorar su acceso a los mercados de la zona y a sus recursos energéticos e incrementar su presencia e influencia en la región.

Gracia Abad Quintanal
Investigadora visitante del Royal Holloway, Universidad de Londres