

Alcances y Perspectivas de la Organización de Cooperación de Shanghái

Carlos E. Ospina Cruz

Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo

**Trabajo presentado como actividad de actualización en la categoría de Embajador
de la Carrera Diplomática y Consular de la República de Colombia**

Tabla de Contenidos

Introducción.....	3
Capítulo 1. Consolidación Interna de Asia Central a Través de la OCS.....	6
Evolución de la OCS: del Enfoque en Seguridad Hacia Otros Campos de Cooperación.....	9
Expansión Funcional de la OCS.....	15
Logros Principales de la Organización.....	16
Tareas Pendientes por Desarrollar.....	16
Capítulo 2. La Expansión Externa de la OCS. La Incorporación de Nuevos Estados Miembros.....	17
Membresías de Pakistán e India.....	19
Proyección de las Membresías que Podrían Darse a Futuro: Membresía de Afganistán.....	21
Membresía de Irán.....	23
Membresía de Turquía.....	24
La OCS y los Objetivos Hegemónicos de Rusia y China.....	25
Comportamiento de la OCS en el Sistema Internacional.....	27
Conclusiones.....	29
Gráficos.....	31
Referencias.....	32

Introducción

Las implicaciones geoestratégicas, políticas y económicas de la Organización de Cooperación de Shanghái (en adelante la OCS) son de particular importancia, ya que sus países miembros y observadores poseen colectivamente un cuarto de las reservas probadas de petróleo del mundo, cerca del 50 por ciento de las reservas probadas de gas natural, 45 por ciento de la población global¹ y, en su actual configuración, interactúan cuatro países poseedores de armas nucleares, dos de los cuales tienen asientos permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Desde su formación en 2001, la OCS ha sido vista como un potencial actor global, así como regional, como consecuencia de tener a China, Rusia y, desde 2017, a India como miembros. Sin embargo, la OCS no se ha transformado en el poder dominante que algunos en Occidente habían temido. Al contrario, se ha enfocado principalmente en el desarrollo de un limitado papel de cooperación regional en temas específicos, al mismo tiempo que se la ha utilizado cada vez más por quienes ejercen dentro de ella el co-liderazgo, China y Rusia, a manera de fuerza compensatoria contra la intrusión o injerencia de Estados ajenos a Asia Central; como una herramienta para acceder mediante métodos pacíficos de *softpower* a los vastos recursos existentes en esa región, a fin de consolidar sus posiciones estratégicas y hegemónicas; y utilizarla en calidad de plataforma para exteriorizar puntos de vista comunes, tanto en cuestiones regionales como en asuntos globales.

Los orígenes de la OCS se remontan a los primeros años de la década de los noventa del siglo pasado cuando, debido al colapso de la Unión Soviética, las repúblicas de Asia Central fueron empujadas al mundo como un nuevo grupo de naciones independientes, predominantemente túrquicas, regidas por

¹ Para estadísticas sobre reservas mundiales de gas natural y petróleo ver Departamento de Energía de los Estados Unidos en <https://www.eia.gov/international/data/world/petroleum-and-other-liquids> para petróleo, y <https://www.eia.gov/international/data/world/natural-gas> para gas natural. Para estadísticas sobre población ver Fondo de Población de las Naciones Unidas en <https://www.unfpa.org/es/data/world-population-dashboard>

dictaduras y con frágiles estructuras estatales, incapaces de combatir eficazmente los crecientes problemas de tráfico de drogas, de separatismo y de terrorismo asociado al fundamentalismo islámico, debilidad que a su vez generó alarma tanto en Rusia como en China, cada uno de ellos afectados por sus propios problemas de seguridad interna en esos frentes.

Al mismo tiempo que esto sucedía, las que habían sido disputas fronterizas entre China y la ex Unión Soviética se transfirieron a las nuevas repúblicas, como natural resultado del fenómeno de la sucesión de Estados (Hershey, 1911). China reclamaba la pérdida de vastas porciones de su territorio, alegando que en el siglo XIX se vio forzada a aceptar tratados de delimitación gravosos con el Imperio Ruso, los mismos que más tarde causaron conflictos militares entre China y la Unión Soviética. A fines de la década de 1980, cuando la reconciliación sino-soviética fue lograda por iniciativa de Gorbachov, ambas partes acordaron construir medidas para prevenir conflictos militares y resolver problemas territoriales.

Los recién independizados Estados de Asia Central, Kirguistán, Tayikistán y Kazajistán, que hasta entonces no habían reconocido la existencia del problema territorial y habían rechazado su negociación con China, acordaron sentarse en una mesa para discutirlo, con la mediación de Rusia. La fórmula de negociación fue creada por la asociación sino-rusa, en debida observancia de los acuerdos fronterizos preexistentes entre ellos. Después de 1993, dicha fórmula sirvió para llevar hasta su culminación dos propósitos fundamentales, a saber: por un lado, demarcar las fronteras y, por otra parte, fomentar la confianza mutua, fortalecer las relaciones de buena vecindad y reducir las fuerzas armadas de los países miembros, al mismo tiempo que se reconvertían en fuerzas meramente defensivas. Sobre estos cimientos, los países se comprometieron con acuerdos que consolidaron un pacto de no agresión entre ellos, acuerdos que aún hoy en día regulan la actividad militar en las regiones fronterizas, prohíben las maniobras militares provocativas en esas áreas y promueven el intercambio de información estratégica, la realización de ejercicios militares conjuntos y el aumento de los contactos entre mandos castrenses. No obstante, ello

no significó la aceptación de ninguna obligación de defensa mutua, al estilo de una alianza militar como la OTAN.

Así, lo que vino a llamarse *Los Cinco de Shanghái*, se convirtió en una herramienta importante para que Rusia, China y las repúblicas de Asia Central abordasen sus intereses estratégicos en materia de seguridad, marcados por la amenazante propagación del movimiento talibán, que por aquella época ocupaba la mayor parte de Afganistán. Como resultado, los tres males de la región, el terrorismo internacional, el extremismo religioso y el separatismo étnico, se convirtieron en las preocupaciones en seguridad, que aún hoy día se perfilan en el horizonte de acción de la OCS.

Este trabajo se enfocará en comprobar, desde la perspectiva interna de la propia Organización, que los logros alcanzados por la OCS en materia de estabilización de la región centro asiática se han ido desplazando hacia la búsqueda del afianzamiento del poder regional de China, en particular, y de Rusia, así como proponer ideas en torno a la proyección de la Organización y su inserción en el contexto internacional, tratando de encontrar una respuesta al interrogante de si la OCS puede convertirse en el instrumento que esas potencias podrían utilizar para alcanzar sus propósitos hegemónicos globales.

En el primer capítulo de esta monografía se pretende mostrar el proceso interno de consolidación de la región de Asia Central a través de la OCS como objetivo estratégico del tándem sino-ruso; la utilidad de la Organización como motor para desarrollar agendas comunes; y la descripción de sus alcances en el proceso de su ensanchamiento en términos funcionales, hacia áreas de cooperación diferentes a la seguridad. En el segundo capítulo, se busca determinar cómo se ha producido la expansión en membresías y por qué este ha sido un tema divisivo; en qué medida los objetivos hegemónicos de la alianza estratégica sino-rusa en la OCS se han cumplido; y la inserción de la Organización en el sistema internacional, particularmente en lo que atañe a su rol como entidad con la capacidad de asumir retos en el aspecto militar. Se cerrará con unas conclusiones que integran los puntos abordados.

Capítulo 1

Consolidación Interna de Asia Central a Través de la OCS

Los Cinco de Shanghái asumieron una mayor formalización y visibilidad internacional en 2001 cuando, con ocasión de dar la bienvenida a Uzbekistán al grupo, se firmó una declaración que se constituyó en la génesis de la OCS, en la que se establecieron como objetivos fortalecer la confianza mutua, la amistad y la buena vecindad entre los Estados miembros; fomentar una cooperación efectiva entre ellos en las esferas política, comercial y económica, científica y técnica, cultural, educativa, energética, de transporte, medioambiental y de otros tipos; y emprender esfuerzos conjuntos para el mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad en la región, y la construcción de un nuevo orden político y económico internacional democrático, justo y racional.²

Tres meses después de esa firma sucedieron los ataques terroristas del 11 de septiembre en los Estados Unidos, lo cual provocó que se globalizara la lucha contra el terrorismo y que se destacara el peligro del extremismo en Asia Central. Así, la OCS, recién creada, enfrentó los desafíos de profundizar su agenda de seguridad, tratando de equilibrar la cooperación estratégica y no estratégica y garantizar la ampliación de la colaboración en diversas áreas entre Rusia y China.

El estatuto oficial de la organización, presentado en su segunda conferencia en San Petersburgo, en junio de 2002, describió el mandato de la OCS como la “construcción de confianza mutua, amistad y buena vecindad”, al tiempo que alentaba “la cooperación integral en seguridad y áreas relacionadas”.³ La Carta de la OCS estableció que todos los miembros acordaban adoptar las decisiones por consenso y adherirse a los principios básicos de no agresión y no injerencia en los asuntos internos de otros miembros. El documento también introdujo una Estructura Regional Antiterrorista (RATS, por su acrónimo en inglés),

² Declaración sobre la Creación de la OCS del 15 de junio de 2001. Párrafo 2. Recuperado de <http://eng.sectsc.org/load/193054/>

³ Carta de la Organización de Cooperación de Shanghái. Recuperado de <http://eng.sectsc.org/load/203013/>

para actuar como un nexo de información para la seguridad regional. Con sede en Tashkent, RATS es actualmente el único centro de este tipo que opera en Asia Central. Dos años más tarde, en 2004, se estableció la Secretaría Permanente de la OCS, con sede en Beijing.

La OCS incluyó elementos de su predecesor *Los Cinco de Shanghái*, en aquello que llegó a llamarse “el Espíritu de Shanghái”, que se caracteriza por seguir una política interna basada en los principios de confianza mutua, buena vecindad, beneficio mutuo, igualdad, consultas mutuas, respeto por la diversidad cultural y una búsqueda del desarrollo común, mientras que su política externa se lleva a cabo de acuerdo con los principios de no alineación, no focalización en ningún tercer país, no confrontación y apertura. Así mismo, la OCS proclama el respeto de las tradiciones de cada Estado miembro y su derecho a elegir independientemente sus propios caminos de desarrollo.

En esta arquitectura predomina la cooperación, que reemplaza a la confrontación como la ruta efectiva hacia la seguridad, considerada como un concepto integral, pues no solo se limita a los campos militares y políticos, sino que también incluye los campos económico, técnico, social, cultural y ambiental.

En el contexto bilateral sino-ruso, el acuerdo allanó el camino para reuniones más frecuentes entre efectivos militares, más inspecciones y compras adicionales de armamento ruso por parte de China. También sirvió para reducir las tensiones en una zona fronteriza anteriormente muy tensa y estableció un canal adicional para la cooperación, además de mejorar el clima para las discusiones comerciales bilaterales, sobre todo en ventas de combustibles fósiles necesarios para China.

La OCS ha buscado coordinar ejercicios y operaciones militares conjuntas para mejorar la confianza entre los miembros, al tiempo que alienta las políticas coordinadas contra posibles amenazas. Los efectos de creación de capacidad de estos ejercicios militares son particularmente beneficiosos para las fuerzas armadas chinas, que carecen de experiencia en conflictos internacionales, así como para las fuerzas armadas de países miembros con insuficientes recursos económicos, especialmente Kirguistán y

Tayikistán. Otras amenazas de seguridad que preocupan a la organización incluyen el tráfico de armas y drogas, la inmigración ilegal, los delitos contra la seguridad financiera y el crimen organizado transnacional, especialmente el basado en la Internet.

Ahora bien, desde el punto de vista de Rusia, la creación de la OCS tuvo principalmente los siguientes propósitos estratégicos: (a) Conservar las alianzas con los regímenes de Asia Central, con todo lo que eso implica en términos prácticos, es decir, tener vía libre para usar las instalaciones militares rusas establecidas en esos países, promover las exportaciones de armas y equipos producidos por la fuerte industria militar rusa y desempeñar un papel disuasivo ante injerencias de países u organizaciones Occidentales. No en vano Rusia es la única potencia para la que Asia Central no es área remota y oscura, sino una extensión territorial estratégica de su propia patria, sin olvidar que en la región todavía vive una gran población de origen étnico ruso. (b) Regular la mezcla de cooperación, competencia y equilibrio de poder que caracteriza sus tratos con China. En ese sentido, la OCS sirve de marco institucional para que Rusia tercie en la inevitable penetración económica china en Asia Central; para tener un mecanismo de negociación de los recursos energéticos propios que China necesita cada vez más; para controlar las inversiones chinas en la región y retrasar proyectos como el área de libre comercio propuesto por China; y en términos puramente militares, para asegurar una frontera pacífica sino-rusa que permita orientar la capacidad militar rusa hacia otros lugares. (c) Truncar la influencia de Estados Unidos en Asia Central que se acentuó tras la intervención militar en Afganistán, cuyos fines iniciales se fueron trasladando a asegurar la participación estadounidense en los mercados de petróleo y gas de la región y, en particular, en la promoción de rutas de suministro fuera de Asia Central que no tuvieran que cruzar por territorio ruso. La visión de Rusia del papel de equilibrio de la OCS se extiende más allá de la cuestión de ese antagonismo local con los Estados Unidos, puesto que ha pretendido con ella, en asocio con China, hacer frente a la expansión en la región de la OTAN y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que en la década de 1990 intentaron captar a los países de Asia Central (Bailes, 2007). En suma,

su fin último es rehacer su posición internacional como uno de los polos de poder en el nuevo orden mundial multipolar.

Desde la perspectiva de China, la OCS sirve a los siguientes principales fines estratégicos: (a) Crear confianza con países fronterizos, con lo cual China ya no se siente expuesta a amenazas militares directas en sus flancos norte y occidental, lo que le permite concentrarse en otros puntos de su geografía, y particularmente en sus mares y costas orientales y surorientales. (b) Cooperar con los otros Estados miembros para sofocar los problemas internos de seguridad derivados del accionar de grupos separatistas uigures en la región autónoma de Xinjiang. (c) Propiciar el desarrollo económico de las regiones occidentales de China, asegurando rutas para la importación y el transporte de recursos energéticos desde Asia Central hasta Siberia, sin que para ello requiera de la protección naval, que sí es necesaria en el caso de sus otras fuentes internacionales de suministro y para lo cual no está todavía preparada. (d) Favorecer la expansión de una zona de estabilidad, desarrollo y de círculos de influencia desde Asia Central hasta el Sur de Asia, Medio Oriente y aún más allá, que favorece su desarrollo pacífico. (e) A pesar de la reiteración de los miembros de la OCS que la organización no es ni un bloque ni una alianza cerrada, y no está dirigida contra ningún país individual o grupo de Estados, la OCS ha dado a China un vehículo para impulsar sus puntos de vista anti-EE.UU., para contrarrestar su hegemonía en la región, y potencialmente rivalizar con la alianza de la OTAN, liderada por Estados Unidos (Bailes, 2007).

Evolución de la OCS: del Enfoque en Seguridad Hacia Otros Campos de Cooperación

Podríamos identificar que la primera fase de la Organización, siendo ella una iniciativa principalmente de China, estuvo orientada a resolver las disputas fronterizas entre ese país y sus vecinos Rusia y las repúblicas de Asia Central. De allí se transitó hacia una segunda fase, donde primó la generación de confianza mutua y la promoción entre sus Estados miembros de la cooperación en la lucha contra el terrorismo, el separatismo y el extremismo, en línea con los intereses estratégicos de Rusia y China.

Además de la estabilidad regional, desde mediados de la década del 2000 --en lo que podríamos identificar como la tercera fase de vida de la OCS, que aún continúa desarrollándose--, se ha privilegiado la búsqueda de la prosperidad económica y del desarrollo conjunto. La agenda de la OCS se ha ampliado gradualmente, no solo para incluir la cooperación socioeconómica, sino incluso la cooperación en el ámbito cultural y en el campo humanitario, como una fiel caracterización de los formatos de cooperación liderados por China.

La cooperación económica dentro del marco de la OCS se centró y lo ha seguido haciendo en proyectos de inversión e infraestructura a gran escala. Utilizando el esquema de cooperación que proporciona la OCS, China ha avalado préstamos a los Estados de Asia Central en momentos de crisis y ha hecho también esfuerzos para desarrollar la infraestructura de transporte y energética en esos países, mediante la construcción de autopistas, líneas de ferrocarril, gasoductos y oleoductos los cuales, por cierto, se inscriben en la estrategia trazada por China para revivir la antigua Ruta de la Seda, en lo que la potencia oriental ha denominado *Belt and Road Initiative (BRI)*, mediante la cual busca unir el territorio chino con Asia, Medio Oriente, África y Europa, con el fin de fortalecer las relaciones diplomáticas y crear nuevos mercados para los productos chinos, la exportación de la capacidad industrial excedente y la integración de los países productores de materias primas a la economía china.

Rusia también ha cooperado en los campos de la energía y del desarrollo de infraestructura de transporte y comunicaciones en los países de Asia Central, al mismo tiempo que ha sido favorecida por las inversiones chinas en sectores estratégicos y por el aumento significativo del comercio bilateral⁴, de suerte

⁴ En 2018 las exportaciones de Rusia a China fueron de USD\$56.019.903,78 mil millones, un incremento del 34,43% respecto al 2017; las importaciones estuvieron por el orden de USD\$52.217.637,37 mil millones, lo que, comparado con el 2017, marcó una disminución del -8.31%, trayendo una sustantiva mejora en la balanza comercial a favor de Rusia. Fuente: Banco Mundial. Ver cifras de exportaciones rusas hacia China en 2018 en <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/RUS/Year/2018/TradeFlow/Export/Partner/CHN/Product/all-groups>. Ver cifras de importaciones rusas desde China en 2018 en <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/RUS/Year/2018/TradeFlow/Import/Partner/CHN/Product/all-groups>

que China se ha convertido en el primer socio económico ruso, en una era en la que el aislamiento provocado por las sanciones de Occidente le ha traído grandes dificultades para llegar a otros mercados. Por su parte, en su continua expansión a Rusia, la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC), en asociación con la compañía rusa Gazprom, ha comprado participaciones en grandes proyectos de exploración, desarrollo, producción, comercialización y distribución de petróleo y de gas natural y los dos países han firmado acuerdos que garantizan el suministro constante y a bajo precio de gas ruso a China por las próximas décadas (Molchanov, 2018).

La cooperación prevista en el formato de la OCS enfatiza el nexo economía-seguridad. Tal enfoque ha sido previamente adoptado por el gobierno chino en el desarrollo de sus provincias occidentales. De acuerdo con este enfoque, una buena infraestructura favorece el desarrollo económico que, a su vez, contribuye a mantener la estabilidad política. Los grandes proyectos de infraestructura constituyen algunos de los resultados más visibles de las actividades de la OCS. Como anotación al margen, hay que señalar que a los Estados de Asia Central siempre les ha preocupado tener el tipo de cooperación económica que China ofrece, puesto que temen que traerá como consecuencia la inundación de sus mercados con productos chinos altamente competitivos. Por su parte, Rusia ha sido siempre cautelosa acerca de que China expanda su influencia económica en una región donde aún posee un considerable poder en ese ámbito.

La OCS no es un proyecto de integración regional y tiene un poder limitado para la construcción de la región, pero se ha labrado un papel importante como foro para la cooperación regional en cuestiones específicas. Sus principales naciones no tienen como objetivo transformar los regímenes políticos en la región, construir democracia y promover el buen gobierno. Por el contrario, la OCS fue diseñada para obstaculizar las presiones de potencias extrarregionales en pro de reformas y cambios internos. Todos los documentos básicos de la OCS, incluida la Carta de la Organización, enfatizan el principio de no intervención de cualquier miembro en los asuntos internos de otros miembros, dado lo cual la

Organización ha sido consistente en abstenerse de criticar las políticas internas de sus miembros⁵, al mismo tiempo que dicho principio se ha adaptado para rechazar la intervención occidental.

Por otra parte, la OCS está especializada en forjar capacidades para combatir el terrorismo, pero no está configurada de manera que garantice la seguridad de la región por sí misma. Más bien complementa las capacidades de sus Estados miembros y las de otras organizaciones regionales, con las cuales superpone mandatos y membresías, siempre con un claro enfoque geoestratégico, esto es, Asia Central, y con la deliberada exclusión de actores occidentales.

La OCS además se ha constituido en una plataforma para definir y promover posiciones comunes a nivel internacional, que en los últimos años han hecho presencia en las discusiones y decisiones de organismos internacionales, como la propia ONU. Hay conceptos de seguridad y formulaciones lingüísticas que han tenido origen en la OCS, como la promoción de la seguridad sostenible a través del desarrollo económico, o la importancia de construir una "comunidad humana" con "destino compartido", que se han venido incluyendo en las resoluciones del Consejo de Seguridad o de la Asamblea de las Naciones Unidas, a partir de la iniciativa de China.

Algunos de los conceptos y posiciones promovidas en la OCS se apartan de los estándares internacionales actuales. Por ejemplo, en cuanto al terrorismo, los defensores de los derechos humanos han criticado la definición y el alcance que la OCS le da al concepto, dado que cualquier actor o acción de oposición política corre el riesgo de ser categorizado como un acto de terrorismo, separatismo o extremismo. En otro campo, el de la seguridad cibernética, el cual ha recibido una atención creciente en la OCS, la Organización promueve un enfoque centrado en el control de la información por parte del

⁵ Ejemplo de esta práctica es la situación derivada de la anexión en 2014 de Crimea por parte de Rusia, con el posterior establecimiento de las "repúblicas populares" en Donetsk y Lugansk, en el este de Ucrania. En la Declaración de la Cumbre de Jefes de Estado que ese año se celebró en Dushanbe, Tayikistán, la OCS se abstuvo de hacer pronunciamientos sobre el actuar de Rusia, limitándose a invitar a los presidentes ruso y ucraniano a continuar con las negociaciones del Plan de Paz. Ver la Declaración de Jefes de Estado en <http://eng.sectsco.org/load/199902/>

Estado, lo cual se opone al modelo occidental, en donde juegan papel trascendental las libertades de múltiples partes interesadas, desde la sociedad civil hasta la industria.

Ahora, desde la perspectiva de los Estados de Asia Central, el acuerdo sino-ruso ha traído ventajas, y ello pasa porque la Organización proporciona a los países más pequeños un lugar en la mesa donde se discuten temas que son de relevancia directa para ellos, incluso aceptando que no es real la igualdad entre los miembros declarada en el Estatuto de la OCS.

Sin litoral, con pocos campos de acción más allá del plano regional y dependientes de sus grandes vecinos para la inversión, los Estados de Asia Central han tenido que manejar un complicado conjunto de relaciones con dos potencias en su entorno, entre el poder ascendente de Beijing y el que tradicionalmente ha ejercido sobre ellos Moscú. Sus fuertes vínculos con Moscú significan que sufrirán cada vez más en la medida en que la economía rusa siga contrayéndose, pero también temen ser absorbidos por China. Todos aspiran a ir más allá de la dependencia de las industrias extractivas y convertirse en centros de producción, pero esa transición es difícil de lograr cuando tienen a China de vecino, de la cual dependen para obtener fondos y acceder a los mercados internacionales. También siguen temerosos de las insurgencias islamistas, del desbordamiento de los problemas en Afganistán y de las redes criminales en expansión, ello en la medida en que las fuerzas de seguridad regionales están subdesarrolladas, y solo Uzbekistán y Kazajstán cuentan con ejércitos de alguna eficacia. Lo desafortunado para estos países es la realidad de que Beijing y Moscú parecen haber llegado a un acuerdo sobre cómo quieren operar en la región. Rusia reconoce la ascendencia regional de China y ha optado por trabajar con ella en lugar de obstaculizarla.

Pero, por otra parte, los líderes de Asia Central tienen más oportunidades de perseguir sus intereses dentro de la OCS de lo que lo harían si estuvieran en un marco en el que estuvieran, o bien solo Rusia, o bien solo China. Esta dinámica quizás explica por qué Uzbekistán se ha mantenido fiel a la OCS, en comparación con su enfoque respecto a las organizaciones regionales lideradas por Rusia. Uzbekistán se

unió vacilantemente a mediados de los años 2000 tanto a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) como a la Comunidad Económica Euroasiática (CEE), para posteriormente retirarse de ambas estructuras (en 2012 y 2008, respectivamente), citando la excesiva influencia rusa en estas organizaciones.

La estrategia energética regional de China, apuntalada en la creciente presencia de empresas chinas en una gama cada vez mayor de industrias y mercados de Asia Central, se ve reflejada en el creciente papel de China en la construcción y rehabilitación de la infraestructura energética. Este dominio se extiende mucho más allá de la energía. China es claramente la principal presencia en los mercados de Asia Central y Asia del Sur. En agricultura, por ejemplo, las empresas chinas han buscado acuerdos para usar tierras productivas de los países miembros de la OCS, no sin cierta fricción con los locales, preocupados por la pérdida implícita de territorio nacional, pero dada la falta de capacidad interna y las ofertas de efectivo, los gobiernos están dispuestos a hacer tratos con empresas chinas.

Los intereses subyacentes de los Estados de Asia Central en su pertenencia a la OCS podrían resumirse en los siguientes aspectos: (a) Mantener una política exterior en múltiples direcciones, considerando que están flanqueados por superpotencias regionales, lo que supone mantener un equilibrio en sus relaciones con ellas. (b) Buscar legitimidad política, dada la capacidad estatal débil y las críticas internacionales por el autoritarismo de los regímenes en cada país, en vista de lo cual los gobernantes de Asia Central han intentado que la OCS les proporcione capacidades para preservar la seguridad y la estabilidad internas, a la vez que los defiende de la crítica externa. (c) Fomentar la conectividad y el desarrollo económico para superar el aislamiento geográfico originado en la falta de salidas al mar y de infraestructura moderna, por lo cual se han esmerado en atraer las inversiones necesarias y mejorar el comercio regional y la conectividad. (d) Tener una plataforma para el diálogo y la coordinación entre ellos mismos, que les permita resolver problemas no resueltos, como disputas territoriales, querellas por el uso del agua y animosidades interétnicas.

Expansión Funcional de la OCS

Podríamos identificar como una cuarta fase del desarrollo de la OCS la de la expansión, no solo en la cantidad de órganos y mecanismos a los que se dio vida, sino al ingreso de nuevos Estados, tanto en calidad de observadores y de socios de diálogo, como de Estados miembros de pleno derecho.

En cuanto tiene que ver con las instituciones que integran la OCS, cuenta con un Consejo de Jefes de Estado, que es el órgano rector, que se reúne anualmente. Bajo este, funcionan otros consejos intergubernamentales no permanentes, como el Consejo de Jefes de Gobierno, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo de los Coordinadores Nacionales, que actúan como órganos administradores de las decisiones adoptadas en las cumbres de Jefes de Estado.

En la estructura hay dos órganos permanentes: la Secretaría Permanente --dedicada a la administración de la OCS-- y la Estructura Antiterrorista RATS --encargada del registro único de organizaciones terroristas y personas involucradas en actividades terroristas en los territorios de los países miembros de la OCS, así como en la organización de las llamadas "Misiones de Paz", que no son otra cosa que ejercicios militares conjuntos en las zonas que los miembros consideran coyunturales y estratégicas para su seguridad. Adicionalmente, se han lanzado herramientas de cooperación económica regional como el Consejo Empresarial, el Consorcio Interbancario y el Club de la Energía, entre otras. Todas estas iniciativas tienen como propósito crear un entorno favorable para el comercio y las inversiones, con miras a lograr gradualmente el libre flujo de bienes, capitales, servicios y tecnologías. Hay que aclarar que todos estos no son órganos supranacionales de gobierno, sino foros donde se debaten ideas y proyectos.

El que las decisiones en la OCS se adopten por consenso tras una discusión informal y que no haya en su estructura un instrumento o autoridad que las haga cumplir, han sido señaladas como las debilidades intrínsecas que no le permiten avanzar tan rápida y eficazmente como sería deseable.

La estructura de la Organización puede apreciarse en el Gráfico 1, en la página 31 de este trabajo.

Logros Principales de la Organización

Una enumeración de los logros de la OCS arroja el siguiente balance: (a) Consolidar las fronteras de los países miembros, excluyendo las fronteras de China e India, que aún no tienen definición, y las controversias territoriales entre India y Pakistán. (b) Haber estabilizado una región previamente convulsa, esfuerzo que ahora debe traducirse en buscar la seguridad en la periferia, particularmente en Afganistán, y en la solución del conflicto que persiste entre India y Pakistán. Mantener la paz y la estabilidad en la región ha sido un interés prioritario de los líderes políticos en los Estados miembros. Los miembros no solo se han preocupado por la estabilidad de sus Estados en general, sino también más específicamente por la estabilidad de sus regímenes políticos y cómo abordar conjuntamente las amenazas que enfrentan. (c) La relevancia política de la organización radica en que ha proporcionado a los países miembros una estructura a través de la cual fluye una cooperación sustancial y a través de la cual pueden coordinar sus intereses y estrategias. Los miembros, especialmente China y Rusia, han utilizado la plataforma para hacer precisamente esto. Además de la cooperación efectiva, la OCS proporciona a sus Estados miembros una plataforma para definir y expresar sus visiones y posiciones políticas comunes a nivel internacional, como el apoyo a un orden internacional basado en la multipolaridad, el respeto por la diversidad cultural, el respeto de la soberanía de cada país y la no injerencia en asuntos internos como principios fundamentales para la cooperación entre los Estados. En el pasado, la organización ha sido anunciada, especialmente por Rusia, como modelo alternativo para la gobernanza regional e internacional. (d) La OCS ha evolucionado en paralelo con la mejora constante en la relación ruso-china, constituyéndose en un mecanismo importante para gestionar sus divergencias de intereses y su dinámica competitiva en Asia Central, tanto bilateral como regionalmente, al unir a las dos partes en un marco cooperativo.

Tareas Pendientes por Desarrollar

La OCS requiere mejorar la manera en que se dan las negociaciones y la comunicación entre los

miembros, así como modificar el principio de la toma de decisiones por consenso, para permitir que los programas conjuntos sigan adelante, incluso si algunos miembros no están dispuestos a participar. El desarrollo de un Tratado de Libre Comercio (TLC) es otra consolidación que proporcionaría a los miembros un flujo más fácil de bienes, finanzas y servicios y ayudaría a mejorar la integración regional, la comunicación, la infraestructura y otras actividades económicas. La creación de un banco de desarrollo que financie proyectos multilaterales, gestione la ayuda para el desarrollo, aumente los fondos disponibles para la inversión y aproveche el potencial económico de los países miembros es una idea necesaria, pero que no ha tenido acogida, particularmente en Rusia. Mejorar las condiciones de vida y hacer frente a la pobreza generalizada que existe en Asia central es un ejercicio humanitario que vale la pena y que impactaría positivamente a China y a Rusia a largo plazo. Al ayudar a los miembros más pequeños de Asia Central a mejorar sus interacciones socioeconómicas y al crecimiento de sus PIB, se aumentará el comercio interno de los miembros de la OCS y se beneficiará la economía de la región.

Capítulo 2

La Expansión Externa de la OCS. La Incorporación de Nuevos Estados Miembros

A lo largo del período formativo de la OCS, los Estados miembros fueron bastante cautelosos en promover su expansión geográfica y funcional. Los líderes de Asia Central fueron quizás quienes más se opusieron a la expansión. Consideraban que una expansión cambiaría el enfoque de la OCS hacia el Sur de Asia. Entre China y Rusia también se evidenciaban diferencias. Los líderes chinos fueron siempre más entusiastas acerca de aumentar la membresía, como parte de la meta en política exterior de ampliar su influencia en Asia y abrir oportunidades de mercado, particularmente en el Sur de Asia. Sin embargo, ni Rusia ni los regímenes de Asia Central consideraban que tenían la capacidad para desarrollar intercambios económicos a gran escala y vínculos con el resto de Asia. Así mismo, Moscú aun ve con recelo la proliferación de organizaciones de integración regional en Eurasia, en la medida en que se yuxtaponen en

términos de propósitos y de membresías, en desmedro de instrumentos creados y liderados por la misma Rusia, como lo son la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva o la Unión Económica Euroasiática.

No obstante, el interés creado por la OCS entre los países de la región dio lugar a que en 2004 se creara, como un primer paso para la expansión, la figura de los Estados Observadores, y a que en 2008 se estableciera la de los Socios de Diálogo (ver Tabla 1). Con el transcurso del tiempo, varios países más expresaron su interés por convertirse en observadores, entre ellos Estados Unidos, pero sus solicitudes fueron rechazadas o están aún a la espera de una decisión para su incorporación.

Tabla 1: Estados Miembros, Observadores y Socios de Diálogo de la OCS.

Miembros	Observadores	Socios de Diálogo
China	Afganistán (desde 2012)	Armenia (desde 2016)
India (desde 2017; observador 2005-2017)	Bielorrusia (desde 2015; socio 2009-2015)	Azerbaiyán (desde 2016)
Kazajistán	Irán (desde 2005)	Camboya (desde 2015)
Kirguistán	Mongolia (desde 2004)	Nepal (desde 2016)
Pakistán (desde 2017; observador 2005-2017)		Sri Lanka (desde 2009)
Rusia		Turquía (desde 2012)
Tayikistán		
Uzbekistán		

Fuente: elaboración propia, basado en información obtenida de la página Web de la OCS, <http://eng.sectsco.org>

Los dos reglamentos sobre admisión de nuevos miembros a la OCS, aprobados en 2010, fueron de gran importancia para el desarrollo de la Organización y para mejorar su imagen y prestigio internacional. De acuerdo con estas regulaciones, un Estado que tenga la intención de unirse a la OCS debe pertenecer a la región euroasiática, tener relaciones diplomáticas con todos los países miembros, tener el estatus de Observador o de Socio de Diálogo, mantener relaciones comerciales y económicas y humanitarias activas con los Estados miembros de la OCS, no estar bajo sanciones de las Naciones Unidas y no participar en

conflictos armados con otro Estado o Estados.

La postura reflejada en estos dos documentos representa principalmente una respuesta de China a las entusiastas solicitudes de membresía expresadas por algunos Estados. Esto en ningún caso implica que los miembros de la OCS tengan en mente un plan de ampliación específico, mucho menos un consenso. Una combinación de nuevos miembros y la determinación de hacer de la Organización un bloque realmente importante e influyente es probable que asegure un mayor desarrollo de la OCS como un ente verdaderamente dominante en Asia, libre de cualquier influencia de terceros actores occidentales.

Membresías de Pakistán e India

Como ya se dijo, los países miembros no estaban interesados en invitar a nuevos Estados para unirse a la Organización. Sin embargo, años después la situación cambió, cuando los líderes de la OCS entendieron que conectar el Sur de Asia a China, Rusia y Europa es un elemento crítico de la integración económica asiática a largo plazo y, en consecuencia, aprobaron iniciar los procedimientos de concesión de la membresía de pleno derecho a India y Pakistán, países que finalmente la obtuvieron simultáneamente en junio de 2017. Pakistán había solicitado la membresía plena en 2010 e India en 2014.

La decisión de acoger a India y Pakistán estuvo precedida de debates internos, que incluyeron tanto los aspectos positivos, como extender significativamente el alcance geográfico de la organización y su proyección geoestratégica, y los aspectos negativos, como el que al mismo tiempo se agregara a la ya extensa agenda de la OCS los considerables problemas de seguridad del Sur de Asia, encarnados en el conflicto territorial indio-paquistaní en Cachemira, amén de las disputas fronterizas entre China e India.

En relación con Pakistán, hay suficientes razones que explican su entusiasmo por convertirse en miembro de la OCS. Tiene fuertes motivaciones políticas, económicas y de seguridad, previendo que la membresía de la OCS puede fortalecer aún más sus lazos con China, un antiguo e importante aliado. Por otro lado, China está satisfecha de ver a su tradicional socio como parte de la Organización, pero entendió

en su momento que la admisión de Pakistán por sí sola sería inaceptable para Rusia, dado lo cual se plegó y aceptó el ingreso simultáneo de la India.

Geográficamente hablando, Pakistán se encuentra en un cruce de caminos que conecta a Asia meridional y Asia Central con el occidente de China y puede facilitar la ruta más corta al Mar Árabe. La ubicación estratégica de Pakistán proporciona a los países de Asia Central sin litoral una puerta de entrada a través del puerto de Gwadar, y a China una ruta directa y la más corta hasta el Golfo Pérsico, donde se produce el 65 por ciento del petróleo mundial. Mientras que China ha disfrutado durante mucho tiempo de amplias relaciones económicas y políticas con Pakistán, en los últimos años Rusia ha profundizado también su cooperación militar y sus lazos económicos con este país (Kethran, 2019, 89).

En cuanto tiene que ver con la India, su apuesta para unirse a la OCS fue apoyada por Rusia, con el propósito de limitar la influencia de China en la Organización. El tamaño de la India, su enorme población y su creciente poder económico, poderío militar e influencia política en todo el mundo, son necesarios para compensar los de China, particularmente en Asia Central. Mientras tanto, Moscú entendió la relación bastante delicada entre China e India, así como también entre India y Pakistán. Así, resultaba inevitable que la membresía en la OCS de la India tuviera que ir acompañada de la entrada de Pakistán.

El interés de la India en unirse a la OCS fue si se quiere tardío, lo cual se explica por su percepción de que la OCS simplemente estaba dominada por China y era anti-estadounidense en orientación. No obstante, la perspectiva cambió cuando India empezó a ver a la OCS como un valioso instrumento para combatir el terrorismo. Lo que más le importa a la India es el papel de la OCS en la estabilización de Afganistán después de la retirada de las tropas extranjeras. Un Afganistán estable y libre de terror, de acuerdo con la visión de la India, podría convertirse en el puente geoestratégico entre Asia Central y Asia del Sur, así como un centro de comercio y de tránsito hacia los países de Asia Occidental. Además, India calcula que una OCS ampliada podría alentar y presionar a Pakistán a combatir el terrorismo dentro de sus

fronteras. Previamente India ya había estado involucrada con la Estructura Regional Antiterrorista (RATS) de la OCS a través del intercambio de inteligencia sobre actividades terroristas dentro de Pakistán.

En este contexto, aunque la participación de la India en la OCS sigue siendo impulsada principalmente por sus preocupaciones de seguridad, el enfoque de ese país tiene otros elementos que incluyen: (a) el compromiso general de la India con el multilateralismo asiático; (b) su considerable interés en formar parte de cualquier acuerdo pan-asiático para la seguridad energética y la lucha contra el terrorismo, que garantice la paz y la estabilidad y que facilite el rápido desarrollo en varios sectores; (c) los vínculos históricos de la India con la región que se derivan de los antiguos y profundos vínculos comunes del budismo y la experiencia de las estrechas relaciones con la Unión Soviética; (d) el creciente interés de India por los recursos energéticos muy necesarios que las repúblicas de Asia Central pueden ofrecerle, como el petróleo, el gas y el uranio, y las posibilidades de cooperación en la exploración de dichos recursos; (e) a nivel multilateral, la OCS brinda a la India oportunidades para tener deliberaciones periódicas con varias de las principales potencias de Asia que ahora son Estados miembros o países observadores de este importante foro asiático, que son poderes regionales y que a la vez reclaman un reconocimiento como jugadores de proyección global (Roy, 2019).

Por su parte, Rusia como valedor de la India, está interesada en seguir profundizando sus relaciones económicas y militares con este país, que se ven reflejadas en la venta de armamento, la cooperación en ciberseguridad, la construcción de centrales nucleares, las inversiones en el sector de los hidrocarburos y la construcción de infraestructura para facilitar el transporte y el comercio internacional por mar, carreteras y ferrocarriles, que complementarían la *Iniciativa Belt and Road (BRI)* y llevarían las exportaciones indias hacia el norte hasta Rusia y luego hasta Europa.

Proyección de las Membresías que Podrían Darse a Futuro: Membresía de Afganistán

La dinámica subyacente más importante detrás de la entrada de India y Pakistán como miembros

plenos de la OCS, es la necesidad de su participación para finalmente lograr una solución política en Afganistán. Muchos de los principales objetivos económicos y de seguridad a largo plazo de la OCS se basan en la capacidad de construir infraestructura y permitir que el comercio fluya a través de lo que durante mucho tiempo ha sido el principal foco de inestabilidad de la región. Mientras que los proyectos de la *Iniciativa Belt and Road (BRI)* originales buscaban eludir el territorio afgano, ahora hay planes para su inclusión como un pasaje geoestratégico para líneas de transmisión de energía, gasoductos, carreteras, desarrollo de puertos, etcétera, que unirían a Asia Central con el Océano Índico.

Adicionalmente, el comercio ilegal de narcóticos se ha convertido en un foco destacado en la medida en que la mayor inseguridad en Afganistán ha servido para intensificar el tráfico de drogas a lo largo de la ruta, de Asia Central y Rusia hasta Europa. La OCS ha adoptado una estrategia antinarcóticos y ha estado trabajando en la coordinación de las políticas internas de sus miembros para elaborar una respuesta unida a nivel regional, además de buscar contacto con otras estructuras regionales y globales centradas en la lucha contra las drogas, como la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito, todo con el propósito de cortar el vínculo entre el tráfico de drogas y la financiación de organizaciones terroristas en la región.

Afganistán siempre ha sido un asunto importante para la seguridad en Asia Central, debido a la naturaleza porosa de sus fronteras. En el pasado la región padeció los efectos indirectos de la inseguridad en Afganistán. Como resultado, los mandatarios de los países miembros de la OCS se han concentrado en desarrollar un enfoque regional hacia ese país y el aumento de la cooperación y el diálogo, inicialmente a través de la creación de un Grupo de Contacto de la OCS en Afganistán y luego mediante el otorgamiento del estatus de Observador de la OCS. Su inclusión como miembro de pleno derecho dependerá de la estabilidad futura que respecto a ella se logre alcanzar.

Membresía de Irán

Irán es país observador desde 2005, pero está esperando convertirse en miembro de pleno derecho desde que presentó su solicitud formal en 2008, la que ha reiterado en varias oportunidades. Su inclusión como miembro de pleno derecho requiere del consenso de los países miembros de la Organización, pero, aunque Rusia, aparentemente, no tendría una razón específica para objetarla, China sí tiene motivos, entre los cuales podrían enumerarse los siguientes: (a) La admisión iraní levantaría las sospechas de Occidente en relación con la OCS, especialmente dada la actual hostilidad de la administración Trump hacia Irán y su férrea oposición al acuerdo nuclear iraní de 2015, lo cual afectaría la postura oficial de no alineación de la OCS, uno de los pilares fundamentales de la Organización tutelado por China. (b) Cuando en 2008 Teherán presentó su solicitud de ingreso, Irán estaba bajo las sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU. Por eso esa petición no fue considerada y permaneció estancada por varios años. Después de que se cerró el acuerdo nuclear con Irán en 2015 y que las sanciones terminaron, la adhesión del país se convirtió en un tema candente dentro de la propia Organización, aunque el progreso real siguió siendo lento. Ahora, en 2020, las sanciones han vuelto por completo en la medida que el acuerdo nuclear descarriló, y por eso la membresía de Irán en la OCS está fuera de toda posibilidad, incluso siendo las sanciones actuales impuestas unilateralmente por los EE. UU. y no por las Naciones Unidas. Aunque Beijing no ha descontinuado sus importaciones de petróleo de Teherán, no ignorará las sanciones de Estados Unidos a Irán, especialmente durante su actual guerra comercial con Washington. Aceptar a Irán en la OCS pondría a China en oposición directa con Occidente y complicaría aún más sus relaciones con Estados Unidos. Además, China está comprometida con la efectiva implementación del acuerdo nuclear con Irán y no puede permitirse llevar a Teherán a un nuevo escenario antes de que las negociaciones se enderecen. (c) Adicionalmente, China depende de la industria petrolera del Medio Oriente para su seguridad energética, y ha invertido generosamente en proyectos de infraestructura y construcción en todo el Golfo. De hecho, se ha convertido en el mayor inversor y socio comercial del

Consejo de Cooperación del Golfo y, como consecuencia, China tiene demasiado en juego en la región. Con Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos como sus principales socios comerciales en la región, China teme verse atrapada al mostrar mucha parcialidad por Irán. Cualquier respaldo de la membresía de Irán puede arruinar la relación de Beijing con Arabia Saudita que, como es sabido, también tiene fuertes lazos de defensa con Washington. Esto podría tener repercusiones para el megaproyecto de China, la *Iniciativa Belt and Road (BRI)*, ya que tanto Arabia Saudita como Irán son nodos esenciales en la red.

En consecuencia, lo más probable es que China siga empleando tácticas dilatorias en el asunto del ingreso de Irán a la OCS, mientras continúa comerciando con ese país, considerando que es una parte destacada de la *Iniciativa Belt and Road (BRI)*, así como un importante proveedor de energía.

Membresía de Turquía

En 2012, a Turquía, miembro de la OTAN, se le otorgó el estatus de socio de diálogo en la OCS, pero fue a finales de 2016 cuando Turquía envió ondas de choque a través de la región al anunciar que podría abandonar su solicitud formal para unirse a la Unión Europea y, en su lugar, buscar la membresía en la OCS. Ese cambio surgió en respuesta a las crecientes tensiones entre Turquía y la UE tras la represión del gobierno del presidente turco Recep Tayyip Erdogan contra disidentes, a raíz de un intento de golpe de estado fallido en julio de 2016. La represión política que siguió al intento de golpe llevó a una votación del Parlamento Europeo que congeló las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE.

Adicionalmente, si Turquía se convirtiera en miembro de pleno derecho de la OCS, es posible que tuviera que renunciar a su membresía en la OTAN. De hecho, un paso notable en ese sentido es la compra que hizo Turquía de material bélico ruso de largo alcance, que es compatible con el de otros países de la OCS, pero no con el de la OTAN. Tanto Rusia como China han dado la bienvenida a la membresía de Turquía en la OCS e incluso le ofrecieron a Turquía la presidencia del Club de Energía de la OCS para el período 2017-18, convirtiéndolo en el primer país Socio de Diálogo en presidirlo.

Las relaciones de Turquía con China y Rusia han mejorado constantemente en los últimos años. El valor del comercio bilateral entre China y Turquía se ha incrementado sustancialmente, gracias a una serie de acuerdos bilaterales para la construcción de ferrocarriles y trenes de alta velocidad, y a la inversión directa china en proyectos a gran escala. La ubicación geoestratégica de Turquía y su proximidad a los mercados europeos le permiten servir como anfitrión de una extensa red de proyectos de gasoductos, algunos de los cuales están en marcha, y se espera que sirva como un enlace crítico en los planes chinos para la infraestructura de la *Iniciativa Belt and Road (BRI)*. Por su parte, con Rusia se han creado lazos de confianza política, hay una muy activa relación en términos de comercio e inversiones y el reconocimiento en ambos bandos de que la interacción bilateral tiene un carácter estratégico (Yildirimcakar, 2019).

La OCS y los Objetivos Hegemónicos de Rusia y China

Una pregunta que muchos se hacen es por qué Rusia permitió que surgiera la OCS --que, como se ha dicho, nació por iniciativa de China--, siendo que Moscú consideró durante mucho tiempo a Asia Central como parte de su esfera de influencia e intentó unirla a la red de instituciones regionales que había creado a raíz del colapso soviético.

Pues bien, Moscú vio la incorporación de la OCS a este sistema como una forma de mantener cierto control sobre las incursiones crecientes de China en la región. Al mismo tiempo, el hecho de que las decisiones se tomaran colectivamente, con todos los miembros disfrutando del poder de veto, ayudó a aliviar las preocupaciones de Moscú ante el desafío que entrañaba el que la OCS se convirtiera en un vehículo para promover los intereses chinos. No obstante, ese objetivo de salvaguarda no ha sido completamente alcanzado, teniendo en cuenta que las áreas en las que Rusia sigue siendo el líder regional se reducen a la provisión de seguridad y de apoyo político en toda Asia Central, mientras que la influencia de China, siendo en gran medida económica, se ha venido irradiando y profundizando a otros ámbitos, incluso a cuestiones de seguridad regional, lo cual se demuestra con la ayuda que brinda a países como

Kirguistán, mediante misiones conjuntas de entrenamiento a unidades fronterizas, o a Tayikistán, donde, bajo los auspicios de la OCS, China realiza ejercicios conjuntos de adiestramiento a las fuerzas de seguridad tayikas. China también ha comenzado a afirmarse culturalmente. Cada vez hay más integrantes de las élites de Asia Central que se forman en universidades chinas, mientras las becas, los cursos de idiomas y los Institutos Confucio cultivan lentamente una generación de jóvenes de Asia Central con afinidad por China. También en este ámbito, la era del dominio ruso en la región ha disminuido.

En muchos aspectos, el enfoque de China hacia Asia Central, como se observó desde principios de la década de 1990, ha sido más estratégico y proactivo que el de Rusia. Mientras que Rusia se centró en asegurar su esfera de intereses privilegiados, China desde el principio definió y formuló sus intereses en términos de seguridad energética, comercio y seguridad. Aun así, bajo el mandato del presidente Vladimir Putin, la política de Rusia en Asia Central se ha vuelto más firme, a pesar de las limitaciones impuestas por los escasos recursos económicos y financieros rusos.

En todo caso, la Organización no podría haberse desarrollado como lo ha hecho sin el consentimiento y el co-liderazgo activo de Rusia. China y Rusia han fortalecido gradualmente sus relaciones desde la desintegración de la Unión Soviética. Su asociación estratégica, aunque limitada y a veces selectiva en alcance, ha demostrado ser notablemente resistente y estable. Incluye la cooperación en sectores estratégicos como la venta de armas, la energía y el asunto de la energía nuclear de Corea del Norte. En el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la concertación de las dos potencias es patente y notable. El entorno estratégico global proporciona una base sólida para una relación estrecha y continua. El deterioro de las relaciones entre Rusia y Occidente como resultado de la invasión rusa de Ucrania y la anexión de Crimea, junto con la posterior expulsión de Rusia del Grupo de los 8, han servido de marco para que el acercamiento de Rusia hacia China se vea como algo natural. Rusia, además, necesita a China como mercado para sus exportaciones de petróleo y gas, así como China necesita a Rusia como fuente de importaciones de energía vital y como destino de su producción industrial y tecnológica. De esta suerte,

estas relaciones de complementariedad persiguen la obtención de beneficios mutuos en materia económica, comercial, militar y política, además de alianzas en escenarios multilaterales, donde es común comprobar que existe profunda compatibilidad y preciso entendimiento.

Pese a que tanto China como Rusia persiguen sus propios objetivos, como ya se explicó en el Capítulo 1 de este trabajo (páginas 8 y ss.), la OCS es un esfuerzo concertado de Beijing y de Moscú para incrementar, como si de una división de tareas se tratase, su predominio en la región y su progresión hacia un anhelado rol hegemónico en el contexto global. Esta cooperación se da gracias a la coincidencia de las necesidades comunes (estabilidad regional y control sobre la región), y a la identificación de amenazas compartidas (injerencia norteamericana en la zona, presencia de fuerzas de la OTAN en Irak y Afganistán) en lo que ambos consideran su área de influencia (Rodríguez, 2012, 145).

Comportamiento de la OCS en el Sistema Internacional

Al unir a cuatro potencias nucleares en una sola organización regional, la OCS actúa como elemento disuasivo dentro del sistema internacional para mantener el equilibrio estratégico de poder y la estabilidad política a nivel mundial.

Desde principios de la década de 1990, la OCS ha organizado cada dos años una serie de ejercicios militares que denomina "Misiones de Paz", la próxima de las cuales tendrá lugar en Rusia en el verano de 2020 y que contará con la participación de aproximadamente 10.000 efectivos provenientes de Rusia, India, Kazajistán, China, Kirguistán, Pakistán, Tayikistán y Uzbekistán. Esa práctica consuetudinaria ha convertido a la OCS en la organización de seguridad regional euroasiática por excelencia. Aun así, sus capacidades institucionales y de defensa van a la zaga de las de la OTAN, la organización con la que se la ha comparado, pues sigue siendo más adecuada para el antiterrorismo, el intercambio de inteligencia y la aplicación de la ley, que para desarrollar misiones ofensivas convencionales. La OCS no cuenta con fuerzas terrestres, marítimas y aéreas dispuestas para una intervención militar rápida en casos de crisis o una

guerra de alta intensidad. A diferencia de la OTAN, la OCS nunca se ha involucrado en una operación militar real, antiterrorista o incluso de mantenimiento de la paz. Dado que la OCS carece de estructuras y formaciones de comando militar permanentes al estilo de la OTAN, donde cada país contribuye con oficiales y tropas, en la hipótesis de una crisis real que requiriese acción militar urgente, los miembros de la OCS tendrían que improvisar una fuerza de intervención basada en un acuerdo bilateral sino-ruso.

Las predicciones de los observadores internacionales como Yang Danzhi, de la Academia China de Ciencias Sociales, y Vladimir Evseev, un experto ruso en Eurasia, son que en el futuro se verán proyectos destinados a fortalecer el componente militar de la OCS y que empezará a producirse una transición del enfoque en la lucha contra el terrorismo y el extremismo hacia un rango más amplio de amenazas de seguridad, para enviar un mensaje a Occidente sobre quién está a cargo y tiene el control de la región (Weitz, 2018). Rusia probablemente ha sido el miembro de la OCS más ansioso por enviar este mensaje al resto del mundo. Anunciar la fuerza de la OCS es, para Rusia, una forma de racionalizar su rechazo a una fuerte presencia occidental en Asia Central, al indicar que dicha presencia no es necesaria para enfrentar los desafíos de seguridad regional, porque colectivamente los miembros de la OCS están bien equipados para hacerlo.

Sin embargo, para que esto último se haga realidad, es indispensable que China, en particular, varíe el discurso con el que arropó desde el principio a la OCS, es decir, que decida buscar con ella la concreción de una mayor actividad en el plano militar, sin que la Organización necesariamente se transforme en una alianza espejo de la OTAN, y establecer a través de ella una esfera de influencia y participar más decididamente para hacerla estratégicamente relevante. La misma variable se predica de la India, que tendría que cambiar su proyección hacia la de un actor que hace valer su poderío militar, y participar al lado de Pakistán, si fuese necesario, en operaciones militares contra un tercer Estado, cuando todavía el conflicto territorial entre ellos no está zanjado.

Lo cierto es que, en el mundo multipolar de hoy, los latentes propósitos hegemónicos de actores como China e India deben ir acompañados de cambios en sus políticas internas y externas. A través de la OCS se han visto esos cambios con la alianza estratégica entre China y Rusia, en la que ambos han logrado compartir esfuerzos con la vista puesta en cimentar su papel de rectores de la región. Para trascender más allá de Asia Central no basta con la cooperación política, económica y en un sin número de frentes, sino que el esfuerzo de expansión debe estar respaldado en un pie de fuerza militar que garantice la preservación y ampliación del poder frente a otros jugadores globales.

Conclusiones

En la región de la Gran Eurasia, la OCS es uno de los ejemplos más destacados del modelo híbrido o mixto de asociación regional interestatal. En general, podría decirse que la experiencia de la OCS es una de construcción de una asociación equitativa entre Estados de diferentes tamaños y con diversos grados de influencia, diferentes potenciales económicos y políticos y diversas características culturales y de civilización, para desarrollar gradualmente la cooperación multilateral y multifacética.

Las herramientas de *softpower* empleadas por China para mantener y acrecentar su hegemonía regional en Asia Central y del Sur tienen también una ambición más amplia, la de crear un ámbito desde el cual puede proyectarse a nivel global, con el dominio sobre los ingentes recursos energéticos estratégicos de sus inmediaciones y su afianzamiento como garante y valedor financiero, promotor de obras de infraestructura y como faro cultural en esa inmensa región del mundo.

Para Rusia, una de las prioridades de su agenda es reconstruir su presencia en Asia Central. Sin embargo, en la transición actual, donde son limitados los recursos financieros y políticos a su alcance, compartir ese esfuerzo con China resulta una jugada estratégica necesaria y la OCS es un marco ideal para eso, ya que ofrece la imagen de un liderazgo equilibrado entre las dos potencias, lo que da tranquilidad a

los asiáticos centrales y a los del sur. Moscú tiene muchas razones para presentar la consolidación de la OCS como uno de sus éxitos políticos, pues le ha permitido implementar una doble estrategia de contención: por un lado, con respecto a la presencia de Occidente en la región, y en particular de EE. UU. y, por otro lado, con respecto a la creciente influencia de China.

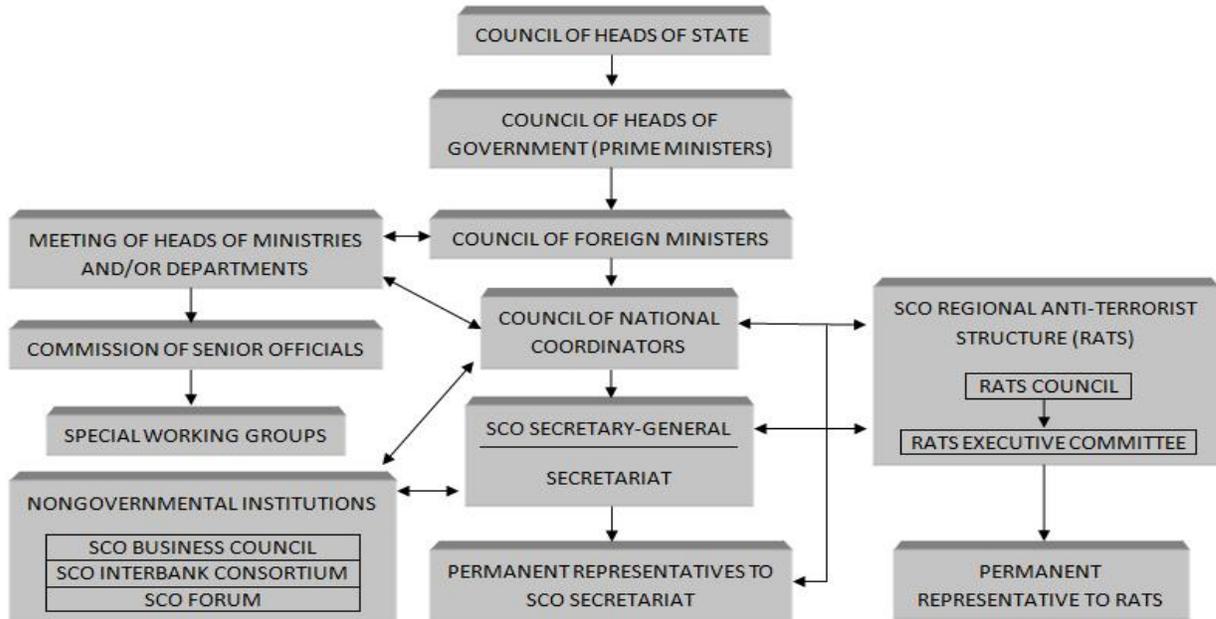
La OCS está en el centro del histórico punto de inflexión que se vive hoy día en la política internacional. En un momento en que Estados Unidos está en franco retroceso a nivel mundial, en que el Reino Unido sale de una UE económicamente debilitada y la OTAN se felicita por agregar a la pequeña Macedonia del Norte a su alianza, la OCS ha logrado avances históricos recientes, al incorporar a India y Pakistán, y ahora inquieta aún más con sus intenciones de incluir a Turquía e Irán. Si bien la OCS no es una alianza militar similar a la OTAN, no es imposible imaginar que Rusia y China responderían ante una amenaza externa intensificando su cooperación en ese ámbito basados en esta Organización. Cabe dentro de lo hipotéticamente plausible que, por ejemplo, se construyera un sistema de defensa antimisiles conjunto sino-ruso basado en la OCS, dado el caso de que Estados Unidos decidiera desplegar un sistema de defensa antimisiles en Corea. Todo ello refleja el hecho de que se están produciendo cambios en la geopolítica global, y que, en términos de poder relativo, Estados Unidos está cada vez más marginado. Y esa puede ser la razón por la que tan pocos en Occidente ni siquiera han oído hablar de la OCS.

Si imaginamos un Afganistán pacífico; un banco central de la OCS y un acuerdo de libre comercio que ayuden a las economías de la región a complementarse entre sí; una fuerza militar conjunta de reacción rápida; fuerte liderazgo de Rusia y China e igualdad en la toma de decisiones; implementación rápida y de calidad de las decisiones grupales; y un importante proyecto económico conjunto que beneficie a todos los miembros de la OCS, entonces hay pocas dudas de que la OCS evolucionará para consolidarse como la organización preponderante en una región que tiene el potencial de concentrar el poder económico y político en la esfera global. Lograr estos resultados sigue siendo un desafío para la OCS y sus Estados miembros.

Gráficos

Gráfico 1. Estructura de la OCS.

THE STRUCTURE OF THE SHANGHAI COOPERATION ORGANISATION



Fuente: Wikipedia.

Gráfico 2. Mapa de Estados Miembros, Estados Observadores y Socios de Diálogo de la OCS.



Fuente: Pakistan Defence. Disponible en: <https://defence.pk/pdf/threads/revisiting-the-strengths-and-potentials-of-sco-in-a-changing-geopolitical-setting.595330/>

Referencias

Libros

Bailes, A., Duna, P., Guang, P., Troitskiy, M. (2007). *The Shanghai Cooperation Organization*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)

Fredholm, M. (editor) (2013). *The Shanghai Cooperation Organization and Eurasian Geopolitics. New Directions, Perspectives, and Challenges*. Nordic Institute of Asian Studies.

Hershey, A. (1911). The Succession of States. *The American Journal of International Law*, 5(2), 285-297

Lo, B. (2008). *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the new Geopolitics*. Washington D.C. Brookings Institution Press.

Serbin, A. (2019) *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. Icaria Editorial.

Capítulos de Libros

Aris, S. (2011) *The SCO's Model for Regional Cooperation: An Institutional Framework within the Regional Context of Central Asia*. En: *Eurasian Regionalism. Critical Studies of the Asia Pacific Series*. Palgrave Macmillan.

Molchanov, M. (2018). *Russia-China Relations in Central Asia and the SCO*. Capítulo 7. Publicado en Lane, D. & Zhu, G. (Eds.), *Changing Regional Alliances for China and the West* (pp. 133-150). Disponible en https://www.researchgate.net/publication/325180738_Russia-China_Relations_in_Central_Asia_and_the_SCO

Artículos en Publicaciones Periódicas Académicas

Brummer, M. (2007). *The Shanghai Cooperation Organization and Iran: a power-full union*. *Journal of International Affairs*. Vol. 60, issue 2. Columbia University School of Public Affairs.

Pantucci, R. (2015). China and Russia's Soft Competition in Central Asia. *Current History* (oct. 2015). Vol. 114, issue 774. University of California Press, 272-277

Rodríguez Villalobos, N. (2012). La Organización de Cooperación de Shanghái: una herencia de la Guerra Fría. *OASIS*. 17 (nov. 2012), 137-152.

Artículos en Publicaciones Periódicas No Académicas

Abad, G. (2007). Las Organizaciones Internacionales y la seguridad en Asia Central. *Observatorio Asia Central*, El Real Instituto El Cano. Disponible en: <http://biblioteca.ribei.org/1460/1/ARI-107-2008-E.pdf>

Aris, S. (2008) Russian-Chinese Relations through the Lens of the SCO. *Russie.Nei.Visions*, No. 34. IFRI. Disponible en: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/Ifri_RNV_Aris_SCO_Eng.pdf

García, P. (2011). La Organización de Cooperación de Shanghái en la bipolaridad del siglo XXI. *Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África*. Disponible en: https://ceaa.colmex.mx/aladaa/memoria_xiii_congreso_internacional/images/garcia_pio.pdf

Khetran, M. (2019). SCO Membership and Pakistan: Prospects of Relations with Central Asia. *Strategic Studies*, 39(2), 83-95. Disponible en https://www.jstor.org/stable/48544301?seq=1#metadata_info_tab_contents

Pröpper, H. (2020) The "Chinese Dream": An Analysis of the Belt and Road Initiative. *International Social Science Review*. Vol. 96. Iss. 1, Article 3. Disponible en: <https://digitalcommons.northgeorgia.edu/issr/vol96/iss1/3>

Serikkaliyeva, A. & Amirbek, A. (2018). Chinese Institutional Diplomacy toward Kazakhstan through the Glance of the SCO and the New Silk Road Initiative. *Insight Turkey* 20(4). Disponible en https://www.jstor.org/stable/26542177?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents

Yildirimcakar, E. (2019) The new challenges of the SCO and Turkey-SCO Relations. Journal of Political Administrative and Local Studies. Vol. 2, Issue 2. Disponible en <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/958245>

Documentos de Internet

Kalra, P. & Saxena, S. (2007). Shanghai Cooperation Organization and Prospect of Development in the Eurasia Region. Turkish Policy Quaterly. 6. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/281593748_Shanghai_Cooperation_Organization_and_Prospect_of_Development_in_the_Eurasia_Region

Roy, M. (2019). India and the SCO: A Vision for Expanding New Delhi's Engagement. Disponible en <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/india-and-the-sco-a-vision-for-expanding-new-delhi-s-engagement/> (consultado en julio de 2020)

Weitz, R. (2018). The SCO and NATO compared. Disponible en <https://www.chinausfocus.com/peace-security/the-sco-and-nato-compared> (consultado en julio de 2020).