

LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN DE SHANGHAI Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO DE SEGURIDAD EN EURASIA

MANUEL DE JESÚS ROCHA PINO¹

El Colegio de México

Introducción

A fines de los años sesenta la frontera de los dos países comunistas más poderosos del mundo se había convertido en uno de los puntos más peligrosos y militarizados del planeta. Una historia sucesiva de malos entendidos y resentimientos habían alejado a la Unión Soviética y a la China maoista al punto de verse recíprocamente como enemigos. Tras varios años de acusaciones mutuas de diversa índole, sólo se necesitaba un pretexto para que se iniciara un conflicto de magnitudes insospechadas entre ambos, y este pretexto fue la ausencia de una base legal de buena parte de los 7 300 kilómetros de frontera que compartían los dos países. La guerra estalló finalmente en 1969 a causa de la disputa fronteriza en una isla en el río Amur y la acusación soviética de que China tenía ambiciones territoriales sobre Mongolia. Tiempo después, en 1973, volvieron a enfrentarse militarmente, a la vez que mantenían otro frente por la cuestión de Vietnam. El asunto fronterizo se convirtió en un foco rojo para China y el resto de la región al derrumbarse la URSS e independizarse las nuevas repúblicas de Asia central en 1991.

Este artículo fue recibido por la dirección de la revista el 29 de noviembre de 2005 y aceptado para su publicación el 10 de febrero de 2006.

¹ El autor desea agradecer los comentarios y observaciones realizados a la presente investigación por los profesores Marisela Connelly y Luis Mesa Delmonte, del Centro de Estudios de Asia y África, así como de los dos dictaminadores anónimos que dedicaron tiempo a su lectura. Todos los errores y omisiones corresponden al autor.

La frontera sino-soviética se transformó radicalmente tras la desaparición de la URSS; su sección occidental fue dividida abruptamente en cuatro bajo la jurisdicción de cuatro soberanías diferentes.² Y si bien la reconciliación sino-soviética iniciada por Mijail Gorbachov propició una mesa de negociación sobre el tema en julio de 1989, las nuevas repúblicas rechazaron negociar sus fronteras con China en primera instancia.³

Sin embargo, gracias a la mediación rusa, las negociaciones se pudieron iniciar en 1993, y en 1996 se reunió la primera cumbre de jefes de Estado para la firma de acuerdos fronterizos en la ciudad de Shanghai. Esta situación puede considerarse el origen de la organización multilateral conocida actualmente como Organización de Cooperación de Shanghai (OCS).⁴

Con el tiempo, los miembros de la OCS se han visto estimulados para participar en la cohesión e institucionalización de la organización mediante el arreglo pacífico de sus conflictos. Esto quiere decir que por medio de la articulación de canales de diálogo y negociación, los miembros de la OCS han encontrado los incentivos para continuar con el proceso de institucionalización.

En la trayectoria del organismo multilateral conocido como Foro de Shanghai (1996-2000) y OCS (a partir de 2001) es posible observar que la cooperación para la resolución pacífica de con-

² En los montes Pamir 20 000 km² se encontraban en litigio entre China y Tayikistán. Entre Kirguistán y Kazajstán, en conjunto, el total de las tierras en litigio podía llegar a 700 000 km². Entre otras regiones China consideraba como suyo el valle de Fergana. Véase Thierry Kellner, "La Chine et les Républiques d'Asie Centrale: de la Défiance au Partenariat", *Cahiers d'Études sur le Méditerranée Orientale et le Monde Turco-Iranien*, núm. 22. Disponible en <http://cemoti.revues.org/document144.html>. Consultado el 10 de octubre de 2005.

³ Akihiro Iwashita, "The Shanghai Cooperation Organization and Its Implications for Eurasian Security: A New Dimension of 'Partnership' after the Post-Cold War Period", en Akihiro Iwashita y Shinichiro Tabata (ed.), *Slavic Eurasia's Integration into the World Economy and Community*, Sapporo, Hokkaido University, 2004, p. 262.

⁴ El problema fronterizo se deriva de la compleja orografía de la zona, al tiempo que no existía un estatus legal para las delimitaciones. Los protocolos en que se respaldaban las fronteras databan de los siglos XVIII y XIX y sólo contenían referencias vagas a ciertos límites naturales. Ni siquiera los funcionarios fronterizos sabían exactamente en qué lugares terminaba su territorio de jurisdicción. Estas carencias continuaron durante la era soviética. Al independizarse, las nuevas repúblicas se encontraron con que contaban con un territorio delimitado ambiguamente y sin estatus legal. Véase Marat Chachanev, "Kyrgyz-Chinese Relations: Border Dispute as a Factor", en K. Santhanam y Srikanth Kondapalli (ed.), *Asian Security and China 2000-2010*, Nueva Delhi, Shipra Publications-IDS, 2004, p. 367.

flictos se ha incrementado, como consecuencia en primer lugar del establecimiento de una relación de confianza entre sus miembros (confianza impulsada por el nuevo concepto de seguridad de China y el establecimiento de la asociación estratégica sino-rusa) y mediante la articulación de la estructura legal de la organización.

“La estructura legal y la confianza son dos de muchas variables que podrían explicar la interacción entre las organizaciones regionales y los mecanismos para la gestión de conflictos (o *resolución de conflictos*).”⁵ La confianza entre los actores contribuye a que éstos otorguen legitimidad a la organización en la que participan, y —conforme los mecanismos para la resolución de conflictos van demostrando su efectividad— a que aparezcan los estímulos para seguir avanzando en el proceso de institucionalización.

Sin embargo, entre otras variables debemos tomar en cuenta la influencia del entorno internacional, más allá de la región, y los problemas internos de cada miembro de la OCS. En Asia central, debido a la naturaleza autoritaria de los regímenes existentes y la inestabilidad de sus sistemas políticos, puede apreciarse que los problemas internos en buena medida determinan el comportamiento de la política exterior de los países.

Otro aspecto importante en el proceso de institucionalización de la OCS es la diversificación de las funciones que comienza a desarrollar la organización. Como veremos, ciertas coyunturas que hubieran podido dañar seriamente el futuro de la OCS —como la invasión estadounidense a Afganistán o la desestabilización política sufrida por Uzbekistán y Kirguistán en

⁵ Niklas Swanström, *Regional Cooperation and Conflict Management: Lessons from the Pacific Rim*, Uppsala, Uppsala University, 2002, p. 5. Los conceptos *resolución de conflictos* y *gestión de conflictos* presentan diferencias a la vez que se hallan estrechamente relacionados. Se podría decir que se trata de dos mecanismos que ocupan “diferentes aspectos de un *continuum*”. La resolución de conflictos puede contrastarse con el mecanismo de gestión de conflictos a partir de su funcionamiento en la estructura de la organización o el mecanismo de cooperación regional. De manera simple, mientras que la resolución de conflictos se enfoca en solucionar los conflictos de acuerdo con principios legales (el derecho internacional o los tratados fronterizos y comerciales), el mecanismo de gestión de conflictos se enfoca en la relación histórica entre los actores, en lugar de recurrir a la justicia ciega. *Idem.*, pp. 20-21. Debido a que en su trayectoria la OCS se ha apoyado primordialmente en la firma de tratados y declaraciones oficiales, a lo largo del presente trabajo se usará el término resolución de conflictos.

la primavera de 2005— han contribuido finalmente a su cohesión. Para dar contenido a dicha cohesión (y una mayor coherencia a los objetivos de la OCS) se han establecido algunos planes de cooperación para el desarrollo.⁶

Desde su creación la OCS ha tratado de mantener una actitud no beligerante con otros actores internacionales. Los intereses que comparten sus miembros se orientan principalmente a la solución de los problemas internos (económicos y de seguridad por lo general) y hay consenso para no articular una alianza de defensa mutua como la OTAN o el desaparecido Pacto de Varsovia. La cooperación pacífica para el desarrollo, a partir de la interdependencia entre sus miembros, puede considerarse el principal rasgo de identidad de la OCS; por ello los enfoques teóricos más adecuados para el estudio de la OCS convergen con las teorías liberales y el constructivismo: al enfocarse en los incentivos materiales, los constructivistas subrayan la importancia del conocimiento compartido, el aprendizaje, la normativa y las estructuras institucionales, así como la manera en que intereses e identidades cambian en el tiempo y emergen nuevas formas de cooperación.⁷

Sin embargo, los procesos de construcción de identidades regionales que han tenido lugar en Asia del este, y que son extensivos a Asia central, pueden escapar a las limitaciones de ciertas propuestas teóricas surgidas en Occidente (sobre todo en referencia a la teoría realista). Estos procesos forman parte de las iniciativas de integración regional formuladas por China, los miembros de la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ANSEA), Corea del Sur o Rusia, y son posteriores a la crisis financiera de Tailandia de 1997. El resultado actual de las iniciativas de integración regional recibe el nombre de *nuevo regionalismo asiático*.⁸

⁶ La cooperación puede ser definida como “una variedad de acciones que tienen lugar entre entidades políticas o económicas, enfocadas a incrementar el beneficio mutuo de todos los actores involucrados”. La cooperación para el desarrollo incorpora una serie de acciones para la asistencia mutua, desde los casos de enfermedades, desastres, educación, intercambio tecnológico y control de drogas, hasta las alianzas militares, programas nucleares, misiones espaciales, etc.” *Idem.*, pp. 12-13.

⁷ Björn Hettne y Frederik Söderbaum, “Theorising the Rise of Regioness”, en Shaun Breslin *et. al.*, *New Regionalism in the Global Economy*, Londres, Routledge, 2002.

⁸ Véase Yu Hyun-Seok, “Explaining the Emergence of New East Asian Regio-

Para explicar la trayectoria que ha mantenido la OCS, la presente investigación se orientará al estudio de la política exterior de China a partir del establecimiento de la asociación estratégica sino-rusa en 1996 y la oficialización del nuevo concepto chino de seguridad de 1997.

La participación china en la conformación de los principios y valores de la OCS ha sido fundamental, ya que tienen su origen en la formulación de la llamada nueva política exterior china o “nueva diplomacia” china (o “poder suave” chino), siendo uno de sus pilares fundamentales el nuevo concepto de seguridad (en conjunción con el discurso multipolar, el multilateralismo y el establecimiento de asociaciones estratégicas); por ello es necesario explicar este concepto antes de abordar los procesos de cooperación mantenidos entre China y las repúblicas centroasiáticas.

La República Popular China y su nuevo concepto de seguridad

La meta principal del actual gobierno de Hu Jintao es continuar con los planes de desarrollo económico a través de los cuales la República Popular China podría superar sus apremiantes problemas sociales (política centrada en el pueblo o *yiren weibian*). China se encuentra en un proceso de transformación mediante el cual se está convirtiendo en una potencia mundial, a pesar de que aún posee características que la hacen seguir identificándose con los países del Tercer Mundo. La nueva política del gobierno de Hu Jintao en lo referente a las relaciones exteriores chinas se ha denominado política de “desarrollo pacífico” hacia el exterior (*heping fazhan*).⁹ El fin último

nalism: Beyond Power and Interest-Based Approaches”, *Asian Perspective* (Seúl), vol. 23, núm. 1, 2003. Para Yu, las teorías realista y liberal, las cuales se basan en la importancia del poder y el interés, no explican los actuales procesos del regionalismo asiático por no tomar en cuenta aspectos cruciales como la cultura, las ideas, la identidad y las percepciones.

⁹ Yi Xiaoxiong, “Chinese Foreign Policy in Transition: Understanding China’s ‘Peaceful Development’”, *Journal of East Asian Foreign Affairs*, vol. 14, núm. 1, primavera-verano de 2005, p. 74.

de esta política es la mayor presencia e influencia de China en el escenario mundial mediante métodos pacíficos. Desde su llegada al poder en 2002, la cuarta generación de líderes chinos encabezada por Hu Jintao se ha caracterizado por la distancia que han puesto entre sus nuevas ideas (*xinsiwei*) y las doctrinas de la era de Deng Xiaoping, especialmente en el ámbito de la política exterior; pero al observar los cambios también pueden notarse elementos de continuidad en esta nueva época del gobierno chino. Su comportamiento en el mundo de hoy puede analizarse como la reformulación de viejos modelos y tradiciones de acercamiento a otros países, como el uso del convencimiento y la persuasión para lograr consenso. Durante la conclusión del XVI Congreso del Partido Comunista Chino (PCC) y el XI Congreso Nacional del Pueblo, en 2003, se anunció que la meta principal de este gobierno era conformar una sociedad basada en el concepto de *hexie*; es decir, una abundancia equitativa en la que resulta privilegiado el concepto de armonía social.¹⁰ En correspondencia, un sistema internacional armónico (*heping*) es lo que necesita China para llevar a cabo su proyecto de paz y desarrollo. Este discurso ha contribuido para tranquilizar a quienes ven una amenaza en el ascenso económico y militar chino, y para convencer a otros países de lo beneficioso que puede resultar una asociación estratégica con China. Tras la guerra fría, China ha tratado de transformar su comportamiento internacional previo (más pasivo e ideológico) por uno más activo y constructivo; al participar en más organizaciones internacionales, puede crear nuevos intereses y ganar legitimidad entre la comunidad internacional.

Los inicios de la evolución por la que ha atravesado la llamada “nueva diplomacia” china pueden situarse en el año de 1997, con la formulación del nuevo concepto de seguridad (*xin anquan gainian*).

El nuevo concepto de seguridad (NCS) buscaba integrar un criterio chino sobre el ambiente de seguridad que debía imperar tras el fin de la guerra fría y fue introducido por el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Qian Qichen, durante la reunión anual del Foro Regional Asiático de 1997. Poco

¹⁰ *Idem.*, p. 76.

después el mando del Ejército Popular de Liberación se adhirió plenamente al NCS, al establecer que durante la guerra fría la seguridad de unos se había basado en la inseguridad de otros. El NCS fue formulado oficialmente por el Consejo de Estado chino en julio de 1998, teniendo como base los cinco principios de coexistencia pacífica.¹¹

El objetivo principal del NCS era garantizar un ambiente internacional estable y favorable al proceso de modernización de China, en un tiempo en que la desaparición de la URSS había dejado a Estados Unidos como la única superpotencia mundial. El aislamiento internacional que temporalmente había sufrido China, tras la masacre de Tiananmen, había dejado una dura lección sobre los costos que podía generar una actitud beligerante frente a la comunidad internacional a la hora de defender los intereses soberanos de China, sin importar la legitimidad de los mismos; además el triunfalismo estadounidense de esa época resultaba atemorizante. El NCS era la respuesta necesaria a un ambiente hostil, así como la manera práctica para negociar con un hegemón en ciernes: privilegiando el diálogo y la conciliación.

Desde su formulación, el NCS ha establecido que la seguridad internacional debe basarse en la confianza mutua y en los intereses compartidos, en lugar de la carrera armamentista y las alianzas de balance de poder, y apela por la formulación de un concepto de seguridad universal que pueda promover un nuevo orden internacional (en términos chinos: una “democratización de las relaciones internacionales”).¹² En su sentido más profundo el NCS era una ofensiva en contra del realismo y de los juegos de equilibrio de poder. Es interesante notar que esta propuesta ha tenido desde el principio una dimensión tan-

¹¹ Chang Hoon Cha, “China and Multilateral Security Institutions: Perspective, Process, and Progress”, *Korea Observer*, vol. 35, núm. 2, verano de 2004, p. 316. Los cinco principios de coexistencia pacífica se acordaron en junio de 1954, durante una reunión entre el ministro de Relaciones Exteriores chino, Zhou Enlai, y el primer ministro indio, Nehru, para sustentar la armoniosa relación bilateral que mantenían los dos países en ese momento; hasta ahora siguen siendo un elemento fundamental de la política exterior china. Los principios son: 1. Respeto mutuo por la integridad territorial y la soberanía entre los países; 2. No agresión; 3. No interferencia en los asuntos internos de otras naciones; 4. Igualdad y beneficio mutuo, y 5. Coexistencia pacífica.

¹² *Idem.*, pp. 314-315.

to teórica como estratégica, que ha ido modificando la política exterior china (para erigir las así llamadas “relaciones internacionales con características chinas”).

Durante los años noventa, los analistas y políticos chinos pensaron que el NCS podría reemplazar lentamente la mentalidad de la guerra fría; al hacer de la seguridad un tema recíproco, se podrían abandonar las ideas tradicionales que basaban la seguridad individual en las alianzas y la carrera armamentista.¹³ De esta manera, los viejos conceptos de seguridad se convertían de hecho en el principal factor de inseguridad para el mundo; específicamente entre los miembros de la ANSEA, organización en donde el NCS tuvo su primer eco, comenzó a reducirse el consenso que atribuía a la lucha hegemónica de las potencias buena parte de los conflictos suscitados en la región durante las últimas décadas.¹⁴

Otro interés chino al formular su NCS reside en eliminar la idea paranoica de la “amenaza china”, que en ciertos círculos de Asia ha ido acompañando el ascenso chino, como en Japón, y así luchar contra la proliferación de tesis apocalípticas como la llamada “teoría de la amenaza china” o el “choque de las civilizaciones”. De la misma manera, China denunciaba de forma indirecta un sistema de alianzas patrocinado por el hegemonismo de Estados Unidos. El éxito de esta ofensiva teórica y diplomática se observa en la imagen que China ha construido entre buena parte de sus vecinos del sureste de Asia, como un aliado constructivo, cuidadoso en escuchar a las partes y no amenazante. Una aportación significativa del NCS fue relacionar el desarrollo económico con la seguridad (la seguridad comprensiva); así, la cooperación para el desarrollo, en la cual los participantes comparten los mismos intereses, se convertía en el punto de partida para conseguir un sistema de seguridad efectivo, sin necesidad de recurrir a las alianzas de defensa mutua como la OTAN.¹⁵ En relación con la cooperación para el desarro-

¹³ *Idem.*, p. 320.

¹⁴ La reunión de la Organización de Cooperación de Shanghai de julio de 2005 en Astana, Kazajstán, pareció orientarse hacia un consenso similar.

¹⁵ Yang Wangming, “On the Concept of Comprehensive Security”, China Institute of International Studies (Beijing), 16 de agosto de 2005. Disponible en <http://www.ciiis.org.cn/item/2005-08-05/51092.html>. Consultado el 10 de octubre de 2005.

llo, el NCS se agregaba a la llamada seguridad cooperativa: “las definiciones chinas sobre el NCS mantienen que la ‘seguridad es mutua’ y que debe ser mantenida mediante la negociación, la cooperación, la interacción económica (la interdependencia) y el establecimiento de la confianza, en lugar de la confrontación hacia adversarios potenciales.” Más aún: el NCS convoca a las organizaciones de seguridad multilateral para llevar a cabo el diálogo internacional, las medidas para la construcción de la confianza y el control de armas con el fin de prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva.¹⁶ El NCS reconoce las asimetrías pero niega la existencia de la competencia o los juegos de suma cero.

En estos momentos el sistema internacional asiático (incluida Asia central) se halla en profunda transformación y una de las causas es el ascenso chino. Las acciones chinas para fomentar un nuevo regionalismo asiático, de acuerdo con David Shambaugh, se basan en cuatro aspectos: 1) en la participación en organizaciones regionales; 2) en el establecimiento de asociaciones estratégicas y el desarrollo de las relaciones bilaterales; 3) en la expansión de los lazos económicos regionales, y 4) en la reducción de la desconfianza y la ansiedad hacia China en la esfera de la seguridad.¹⁷ Todas estas acciones se encuentran íntimamente ligadas y tienen como fin último la defensa de los intereses nacionales de China; en ese sentido puede decirse que el NCS tiene una dimensión centrada en los intereses del Estado chino.¹⁸

Conforme China avanza en sus planes económicos se puede observar la emergencia del discurso nacionalista en ese país, que progresivamente suplementa a la retórica marxista.

Los buenos resultados en el área del desarrollo económico que China ha mantenido en los últimos años se han convertido en el principal factor de legitimidad para el régimen comu-

¹⁶ Denny Roy, “China’s Pitch for a Multipolar World: The New Security Concept”, Honolulu, *Asia Pacific Security Studies*, 2003, p. 2.

¹⁷ David Shambaugh, “China Engages Asia. Reshaping the Regional Order”, *International Security*, vol. 29, núm. 3, invierno de 2004-2005, p. 72.

¹⁸ Christopher R. Hughes, “Nationalism and Multilateralism in Chinese Foreign Policy: Implications for Southeast Asia”, *Pacific Review*, vol. 18, núm. 1, marzo de 2005, p. 129.

nista. Durante el gobierno de Hu Jintao, el nacionalismo, es decir los sentimientos de orgullo nacional por dicho progreso, se ha convertido en una orientación ideológica primordial para dar contenido a dicho progreso.

Los nacionalistas chinos de hoy reconocen que el principal error de la antigua URSS consistió en haber agotado sus recursos durante su confrontación con Occidente; por ello, al mismo tiempo que han decidido aprender de las lecciones de la historia y prevenir tales fallas, trabajan por defender los intereses nacionales de China, mientras que también buscan desarrollar relaciones de cooperación de beneficio mutuo con otras potencias. Pero al mismo tiempo que evita la confrontación, la dirigencia china rechaza cualquier tipo de compromisos en caso que los intereses del país puedan ser perjudicados (como en el caso de la reacción china ante la invasión de Irak en 2003). Pero si bien las prácticas diplomáticas de China son cada vez más flexibles y diversas, existe una debilidad inherente en los impulsos nacionalistas de su política exterior: en caso de observar que sus intereses son amenazados, el régimen podría convocar a una reacción emocional de la población; movilización nacionalista que necesariamente el régimen tendría que mantener bajo control.¹⁹

La mezcla entre intereses nacionales y planes de desarrollo bien definidos, de largo plazo, es el principio que sustenta el patrocinio chino de la Organización de Cooperación de Shanghai: “El nuevo concepto de seguridad (NCS) ha sido base para la retórica de la política exterior china desde 1996, particularmente respecto al sureste de Asia. Pero a pesar de muchos años por intentar atraer al sureste de Asia, el éxito de Beijing no ha alcanzado (*entre los miembros de la ANSEA*) la clase de solidaridad y acuerdos que ahora tienen lugar en Asia central.” No obstante la gradual cercanía de China con los miembros de la ANSEA, los alcances del NCS pueden apreciarse con mayor plenitud en la OCS que en ninguna otra organización multilateral. Esto puede ser explicado por tres razones: por la presencia de actores más fuertes (que los miembros de la ANSEA), por

¹⁹ Zhao Suisheng, “China’s Pragmatic Nationalism: Is It Manageable?”, *The Washington Quarterly*, vol. 29, núm. 1, 2006, pp. 138-139.

la importancia geopolítica de la región y por la situación económica de la misma.²⁰

La OCS se convierte paulatinamente en el garante de los intereses de China en Asia central, sin que hubiera habido necesidad de haber hecho enormes esfuerzos en el proceso (en contraste con la experiencia soviética al invadir Afganistán). Por lo anterior puede afirmarse que el NCS tiene un fin instrumental, pues debe servir a los intereses del Estado chino.

Pero la combinación entre el rápido ascenso chino, sus intereses y el nacionalismo comienza a causar cierto temor entre sus vecinos, especialmente entre los ubicados en la frontera occidental china.

Nacimiento y desarrollo de la Organización de Cooperación de Shanghai

Durante los últimos diez o doce años China ha tratado de convertir las consecuencias del colapso de la Unión Soviética en una oportunidad para su desarrollo económico. Los primeros años de relaciones con las nuevas repúblicas independientes de Asia central se caracterizaron por el mutuo temor ante la inestabilidad de su sistema fronterizo y la existencia de grupos separatistas en la Región Autónoma de Xinjiang-Uigur.

En primer lugar el rival militar e ideológico de China desapareció, y su sucesora, la Federación Rusa, había quedado lo suficientemente debilitada como para necesitar el apoyo chino con el fin de evitar una escalada de violencia regional. En lugar de competir por el predominio en Asia central, la nueva Rusia necesitaba una atmósfera de cooperación para normalizar la situación jurídica de las fronteras de las nuevas repúblicas, y así evitar un conflicto como el que comenzaba a gestarse en Yugoslavia.²¹ A su vez, la preocupación del gobierno de Boris

²⁰ Peter Mattis, "A Victory for China's New Security Concept: The Shanghai Cooperation Organization", *China Eurasia Forum Quarterly*, julio de 2005. http://www.silkroadstudies.org/new/docs/CEF/CEF_Quarterly_July_2005.pdf. Consultado el 30 de octubre de 2005.

²¹ Lilian Craig Harris, "Xinjiang, Central Asia and the Implications for China's

Yeltsin por sus relaciones con Occidente tranquilizó el tradicional recelo chino hacia el comportamiento soviético. El anuncio de la eliminación de las instalaciones de armas nucleares en Kazajstán ayudó a reafirmar los cálculos chinos; con el tiempo el antiguo rival ruso se ha convertido en un amigo confiable y útil desde la perspectiva de Beijing.

De esta manera, el informe anual de la Comisión Militar Central de 1991 no consideró a las repúblicas centroasiáticas como una amenaza directa para la seguridad de China. La primera acción china respecto a la región fue aproximarse y reconocer a los nuevos gobiernos de los estados independizados de la ex URSS. Los dirigentes chinos sabían bien que los nuevos gobiernos en realidad eran una continuación de la vieja burocracia soviética, y China fue uno de los primeros países en reconocer a las nuevas repúblicas con el fin de mantener cierta estabilidad en medio de la incertidumbre del momento; por ello, durante el año de 1992 todos los líderes centroasiáticos realizaron visitas oficiales a Beijing. A la vez, China ofreció sus cinco principios de coexistencia pacífica a los nuevos países.²²

Pero en lugar de los viejos problemas de la guerra fría apareció uno nuevo en las regiones de frontera de Asia central: el rápido ascenso de la oposición islámica con rasgos étnicos, dada la condición de crisis económica producida por el colapso soviético. China se preocupó inicialmente por la estabilidad de Xinjiang, de población mayoritariamente ligur: un pueblo sedentario de lengua turca y fe islámica que había sido incorporado al Imperio Qing, y que había conseguido una efímera independencia durante los años treinta.²³ Durante el periodo maoísta, Xinjiang había permanecido como un territorio bajo férreo control, prohibido para los extranjeros.²⁴ Entre 1993 y 1996 se realizaron campañas de represión contra disidentes en

Policy Towards the Islamic World”, *The China Quarterly*, núm. 133, marzo de 1993, pp. 111-112.

²² Konstantin Syroezhkin, “Central Asia between the Gravitational Poles of Russia and China”, en Boris Rumer (ed.), *Central Asia: A Gathering Storm*, Armonk, Sharpe, 2002, pp. 178-179.

²³ Gavin Hambly, *Asia Central*, México, Siglo XXI, 1986, p. 303.

²⁴ P. Stobdan, “Central Asia and China Relations: Implications for India”, en K. Santhanam y Srikanth Kondapalli (ed.), *op. cit.*, pp. 345-346.

todo Xinjiang con el pretexto de las campañas anticorrupción o *yanda*; campañas que dejaron 10 000 arrestos sólo en 1993.²⁵

El gobierno chino velozmente se posicionó como uno de los principales socios comerciales de la región, hecho favorecido por el éxito económico alcanzado por el plan de reforma impulsado por Deng Xiaoping desde los años ochenta. Las altas tasas de crecimiento de la economía china fueron una prueba de la solidez de los ofrecimientos chinos para la cooperación en comercio e inversiones en la explotación de energéticos, además de ambiciosos planes de construcción de ferrocarriles y carreteras que persuadieron a unos gobiernos débiles y necesitados de recursos. El viaje que realizó el entonces primer ministro Li Peng por la región en 1994 dio impulso efectivo a estos ofrecimientos.²⁶ China denominó sus planes de cooperación hacia la región como el resurgimiento de la Ruta de la Seda, título que ayudó a derribar muchas de las barreras y temores existentes en ese momento. Este plan tenía la finalidad de desarrollar la cooperación multilateral con el fin de promover el desarrollo y la confianza.²⁷ Sin duda, la sugerencia de abrir una nueva Ruta de la Seda entre Asia central y China volvió a hacer presente un pasado histórico de relaciones económicas y culturales comunes, que se extendían por muchos siglos y que habían sido interrumpidas por el colonialismo europeo. Después de todo, a excepción de los periodos de las dinastías Han (206 a.n.e.-221 d.n.e.) y Tang (618-907), China nunca había tenido ambiciones imperialistas en la región; por el contrario, algunos de los territorios que conformaban al Kazajstán moderno le habían sido arrebatados al Imperio Qing por los zares. La propuesta de una nueva Ruta de la Seda fue difícil de rehusar en primera instancia, pero primero debía solucionarse el problema fronterizo.

Finalmente en 1996, China y sus vecinos se reunieron en la ciudad de Shanghai para iniciar las primeras conversaciones

²⁵ Martin Spechler, "Crouching Dragon, Hungry Tigers: China in Central Asia", *Contemporary Economic Policy*, vol. 21, núm. 2, abril de 2003, p. 276.

²⁶ P. Stobdan, "Central Asia...", *op. cit.*, p. 348.

²⁷ Wu Hsiu-Ling y Chen Chien-Hsun, "The Prospects for Regional Economic Integration Between China and the Five Central Asian Countries", *Europe-Asia Studies*, vol. 56, núm. 7, noviembre de 2004, p. 1064.

conjuntas. Éste fue el origen del llamado “Foro de Shanghai” o Grupo de los Cinco de Shanghai (integrado por Rusia, China y los tres países que compartían frontera con esta última: Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán), aunque cabe mencionar que en un inicio el foro no tuvo un nombre formal. El título de los “Cinco de Shanghai” fue el que los medios de comunicación occidentales le dieron al grupo de negociación establecido en esa ciudad china en 1996.²⁸ Dicho nombre se volvió popular y con el tiempo fue el nombre oficial de la cumbre anual.

El principal resultado de la primera reunión fue un Tratado para la Construcción de la Confianza en el Área Militar de las Zonas Fronterizas; sin embargo, desde Occidente se lanzaron críticas en contra de las estrategias de negociación chinas realizadas durante la cumbre de Shanghai. Esto se debió a que China se negó a tratar el asunto fronterizo desde una perspectiva multilateral, y rechazó la iniciativa centroasiática para conformar un grupo colectivo de negociación. China sólo aceptó negociar los límites fronterizos de manera bilateral, por lo que sólo alcanzó un acuerdo definitivo con Kirguistán. Para los occidentales, éstos eran métodos imperialistas parecidos a los juegos de equilibrio de poder de antaño y tenían como fin subordinar a Asia central a un nuevo eje sino-ruso.²⁹

Al año siguiente, durante la segunda cumbre del foro realizada en Moscú en 1997, fue firmado un Acuerdo de Reducción Mutua de Fuerzas Armadas en Zonas Fronterizas; con ello se establecía una franja de 100 km de militarización limitada a ambos lados de las fronteras, más canales de inspección mutua, con lo que se eliminaba la posibilidad de cualquier incidente. Desde este momento el tema de la seguridad se convirtió en la piedra angular del grupo.³⁰

Durante la cumbre de 1997, Jiang Zemin y Boris Yeltsin emitieron una Declaración Conjunta sobre un Mundo Multipolar y la Formación de un Nuevo Orden Mundial, lo que causó cierto revuelo entre los países occidentales.³¹ Dicha de-

²⁸ M. Spechler, “Croaching Dragon...”, *op. cit.*, p. 283.

²⁹ Zhao Huasheng, “Security Building in Central Asia and the Shanghai Cooperation Organization”, en Akihiro Iwashita y Shinichiro Tabata (ed.), *op. cit.*, p. 294.

³⁰ *Idem.*

³¹ K. Syroezhkin, “Central Asia between...”, *op. cit.*, p. 181.

claración fue trascendente porque mediante ella se anunciaba que Rusia y China abandonaban la mentalidad de la guerra fría para asumir los compromisos del nuevo concepto de seguridad chino formulados en la reunión del Foro Regional Asiático unos meses antes.³² Por su parte, los países centroasiáticos vieron en los ofrecimientos de cooperación con China una oportunidad para ganar cierta legitimidad internacional, al mismo tiempo que diversificaban sus relaciones exteriores más allá de la declinante esfera de influencia rusa.

A partir de 1996 las reuniones cumbre del grupo se han realizado anualmente sin interrupción. Durante la tercera cumbre de 1998, reunida en Almaty, se terminó de acordar la totalidad de la línea fronteriza entre China y Kirguistán; al mismo tiempo se comenzó a discutir el peligro que representaba el régimen de los estudiantes islámicos o talibán y sus posiciones cada vez más extremistas en Afganistán, así como la incursión de grupos separatistas en Kirguistán.³³ Por ello, durante la cuarta cumbre, llevada a cabo en Bishkek en 1999, se acordó el establecimiento de un centro antiterrorista en esa ciudad. A la vez, el grupo emitió una censura en contra del bombardeo de la OTAN sobre Yugoslavia y ponía mayor atención en la cooperación económica o reemergencia de la Ruta de la Seda, ofrecida por el primer ministro Li Peng. Paulatinamente el grupo solucionaba los problemas fronterizos para involucrarse en asuntos más generales.

Durante la quinta cumbre del foro, llevada a cabo en Dushanbe en el año 2000, se acordó la resolución sobre el acuerdo fronterizo entre China y Tayikistán, concretado tras una serie de acuerdos suplementarios llevados a cabo en Beijing en 2002.

La quinta cumbre (y última del foro como tal) del año 2000 fue igualmente trascendente porque durante esta reunión se acordó transformar el foro en una organización. En aquella ocasión Uzbekistán se presentaba como observador. Tanto China como Rusia estuvieron de acuerdo con la incorporación de Uzbekistán a la futura OCS, tanto por la ausencia de una riva-

³² Chang Hoon Cha, "China and Multilateral...", *op. cit.*, p. 315.

³³ Jyotsna Bakshi, "Shanghai Co-operation Organisation (SCO) Before and After September 11", *Strategic Analysis* (Nueva Delhi), vol. XXVI, núm. 2, 2002, p. 266.

lidad entre chinos y uzbekos como por el interés ruso de atraer a un receloso Uzbekistán a su esfera de influencia; además, la OCS podría ser alternativa al tratado de seguridad de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). El único país que puso cierta resistencia a esta acción fue Kazajstán, dada su rivalidad con el gobierno de Islam Karimov.³⁴ Kazajstán apoyó a Kirguistán para el establecimiento de un centro antiterrorista en Bishkek, además entabló acuerdos de cooperación bilateral con ese país con el fin de contrabalancear las aspiraciones uzbekas de liderazgo regional.³⁵

Por su parte, los uzbekos propusieron declarar a Asia central como una zona libre de armas nucleares; esto como reflejo del temor de los países centroasiáticos a que las dos potencias los involucraran en sus problemas con las potencias occidentales.³⁶

La siguiente cumbre del grupo se realizó en la ciudad de Shanghai en julio de 2001. El anterior Foro de los Cinco sirvió como base para la nueva organización, pero cambió de nombre para permitir el ingreso de Uzbekistán. Desde el momento de su fundación, la OCS se declaró en contra de las amenazas no tradicionales que se abatían sobre la región centroasiática; además, el ascenso del terrorismo en la región se vinculaba con otras actividades criminales como el tráfico de personas, armas y drogas.³⁷ En la declaración que dio origen a la OCS se estable-

³⁴ A. Iwashita, "The Shanghai Cooperation...", *op. cit.*, p. 266.

³⁵ Al momento de conseguir su independencia Uzbekistán poseía una serie de características objetivas que podrían haberlo erigido como el país líder de la región centroasiática: siendo el país más poblado de la zona, contando con la economía más industrializada y con el ejército más numeroso en comparación con las fuerzas armadas de sus débiles vecinos (el ejército uzbeko era el único en la región con poder efectivo sobre su población nacional). Además, Uzbekistán contaba con un territorio privilegiado: "Históricamente cualquiera que controlara las tierras entre [los ríos] Amu Darya y Syr Daria también dominaba Asia central." Durante los años noventa el presidente Karimov declaró que su país era el responsable del bienestar de toda la población uzbeka de Asia central, el grupo étnico más numeroso de la región, lo cual implicaba el derecho a intervenir en los asuntos internos de sus vecinos, e incluso a un intento de expansión territorial a costa de Kazajstán y Kirguistán. Para algunos autores, Uzbekistán es el país más rico del antiguo espacio soviético, después de Rusia y Ucrania. Véase Martha Brill Olcott, "The Myth of 'Tsentral'naia Azia'", *Orbis*, vol. 38, núm. 3, 1994.

³⁶ J. Bakshi, "Shanghai Co-operation...", *op. cit.*, p. 267.

³⁷ Zhao Huasheng, "Security Building...", *op. cit.*, p. 285.

ció que el combate a los llamados tres males (el terrorismo, el separatismo y el extremismo) se convertiría en el principal objetivo de la organización.³⁸ Al mismo tiempo se expresaba la adhesión a la Carta de la ONU, y la intención de ser un espacio de cooperación para el desarrollo, la educación, el comercio y la seguridad en la lucha contra los tres males. La OCS es la primera organización internacional en centrarse en la lucha contra las llamadas amenazas no convencionales.³⁹ La declaración de 2001 hace referencia por primera vez al denominado “espíritu de Shanghai” (*Shanghai jingsheng*); es decir, un conjunto de valores que favorecen el entendimiento mutuo, la confianza, la igualdad, el beneficio recíproco, el respeto a las diferentes culturas y la prosperidad común entre sus miembros.⁴⁰

El espíritu de Shanghai se asumía como el modelador de la asociación y no como el principio de una alianza, en tanto que sustentaba un mecanismo regional abierto que buscaba la resolución de los conflictos en la confianza común, la cooperación y las consultas, respetando a las diferentes culturas en una atmósfera de igualdad sin importar el tamaño de los países. Estos principios suponen la materialización del NCS, así como la operación del llamado “nuevo regionalismo” (*xin quyū zhuyi*) en Asia central. Para algunos académicos chinos, el “nuevo regionalismo” es diferente del “viejo regionalismo”, producto de los países europeos, que es posterior a la segunda guerra mundial. El “nuevo regionalismo” es producto de la posguerra fría (la OCS, el grupo ANSEA + 3, el Encuentro Asia-Europa Asem o el Foro Regional Asiático y la reciente Cumbre de Asia del Este) y busca asociar diferentes sistemas políticos y distintas tradiciones culturales y religiosas con el fin de promover la interacción del comercio global y el capital en las regiones, tanto intrarregional como interregionalmente, teniendo a los estados nacionales soberanos como los protagonistas principales.⁴¹

³⁸ Cabe notar que la OCS hace referencia al extremismo, diferenciándolo tácitamente del fundamentalismo religioso.

³⁹ J. Bakshi, “Shanghai Co-operation...”, *op. cit.*, p. 267.

⁴⁰ Véase *Declaration of Shanghai Cooperation Organization*, 15 de junio de 2001. Disponible en <http://www.chinahouston.org/news/2001615072235.html>

⁴¹ Cheng Chien-peng, “The Shanghai Co-operation Organization: China’s Changing Influence in Central Asia”, *The China Quarterly*, núm. 180, diciembre de 2004, pp. 991-992.

En un aspecto más pragmático, la creación de la OCS formaba parte de la conformación de la asociación estratégica sino-rusa; tras los acuerdos fronterizos de los noventa, se había articulado como una asociación para la seguridad y el desarrollo, tal como dicta la política internacional china de los últimos años, y no como un equilibrio de poder en contra de un tercero.⁴²

Para Rusia resultaba más conveniente una China próspera y relativamente receptiva para compartir su progreso, que una China empobrecida y caótica, lo cual provocaría una marea migratoria que inundaría toda la región hasta Siberia Oriental.

En el momento de su fundación la OCS ya había despertado el interés de otros países asiáticos para formar parte de ella; sin embargo, se acordó que los nuevos miembros deberían ser admitidos por consenso sólo hasta el año 2005 (aunque Mongolia fue admitida tempranamente en 2004). Ello se debió al temor de que la OCS provocara un desequilibrio en el balance asiático de fuerzas. Un ejemplo fue el caso de la posible incorporación de Pakistán e India. Desde el año 2001 las potencias nucleares del sur de Asia expresaron su interés por incorporarse a la OCS. China y Kirguistán apoyaron la candidatura de Pakistán, a lo cual se opuso el presidente Imomali Rakhmonov de Tayikistán por considerar al gobierno pakistaní como un promotor del terrorismo.⁴³ Rusia en cambio apoyó la candidatura de India. Sin embargo, la incorporación de ambos países se siguió retrasando hasta 2005, una vez que India y Pakistán mostraron un mayor interés por dialogar sobre sus problemas. La finalización de los acuerdos fronterizos entre India y China fue otro factor para permitir su entrada como observadores.⁴⁴ El resultado de estos acuerdos fue el establecimiento de la asociación estratégica sino-india durante abril de 2005.⁴⁵

Desde su fundación, la OCS se orientaba a ser un organismo centrado en la cooperación en todos los niveles, sin nece-

⁴² A. Iwashita, "The Shanghai Cooperation...", *op. cit.*, p. 276.

⁴³ J. Bakshi, "Shanghai Co-operation...", *op. cit.*, p. 267.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ "China, India issue joint statement on establishing strategic and cooperative partnership", *People's Daily Online*, 13 de abril de 2005. Disponible en http://english.peopledaily.com.cn/200504/13/eng20050413_180682.html. Consultado el 15 de octubre de 2005.

sariamente ser una alianza de defensa mutua como la OTAN. La cooperación en el aspecto militar serviría a la logística en la lucha contra las tres amenazas; sin embargo, los atentados del 11 de septiembre de 2001 (apenas tres meses después de la fundación de la OCS) alteraron el escenario estratégico en Asia central, con la incorporación del ejército estadounidense a la región.

En ese momento las críticas occidentales hacia la nueva organización cambiaron de tono. En vez de acusar al foro de ser un mecanismo neoimperial chino, ahora se le caracterizaba como una especie de nueva Santa Alianza en contra de Occidente, o más precisamente, en contra de Estados Unidos para excluirlo de los desarrollos políticos de la región.⁴⁶ En su favor Estados Unidos reivindicaba su derecho a establecer asociaciones con los Estados centroasiáticos, lo que llegó a denominarse “pluralismo geopolítico”.⁴⁷ Sin embargo, hasta el año 2001 la única posición crítica del grupo regional respecto a ese país se registró al manifestar su preocupación por la decisión estadounidense de cancelar unilateralmente el Tratado de Misiles Antibalísticos, reconocido por Estados Unidos desde 1972, y su intención de desarrollar el Sistema Nacional de Defensa de Antimisiles; al mismo tiempo, la OCS apoyó la negativa china a que Taiwan se integrara a dicho sistema defensivo. En reciprocidad, China apoyó la posición rusa en Chechenia.⁴⁸

La OCS emitió un comunicado condenando los atentados de Nueva York, pero tras los bombardeos contra Afganistán no hubo algún comunicado significativo al respecto. En ese entonces pareció existir consenso entre los diferentes miembros de la OCS para manejar la situación jugando en su favor. China y Rusia consideraron que la presencia estadounidense sería pasajera, y que a fin de cuentas podría liberarlos de la presencia del talibán; mientras para Kirguistán y Uzbekistán la renta de bases militares a Estados Unidos podía dotarlos de

⁴⁶ Véase Jan Arno Hessbrueguer, “The Shanghai Cooperation Organization: A Holly Alliance for Central Asia?”, *Al Nakhla*, núm. 2, 2004. Disponible en http://fletcher.tufts.edu/al_nakhlah/archives/spring2004/hessbruegge.pdf. Consultado el 8 de abril de 2006.

⁴⁷ Zbigniew Brzezinski, “A Geostrategy for Eurasia”, *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 1997, pp. 50-64.

⁴⁸ A. Iwashita, “The Shanghai Cooperation...”, *op. cit.*, p. 269.

recursos frescos más la promesa de asistencia estadounidense en otras áreas y la posibilidad de diversificar sus relaciones exteriores.

Después de la llegada estadounidense a la región, algunos observadores occidentales comenzaron a debatir sobre cuál sería el futuro de la OCS, y llegaron a la conclusión de que su acto más notorio terminaría restringiéndose a la tradicional reunión anual de jefes de Estado.⁴⁹ El despliegue de la diplomacia y el ejército de Estados Unidos en la región podía considerarse una derrota para la diplomacia china, lo cual también amenazaba sus planes de largo plazo para la modernización de Xinjiang. Desde la perspectiva occidental aquella coyuntura parecía indicar una trayectoria ascendente de la influencia de Estados Unidos en la región, que ahora ejercía un más favorable control sobre la nueva versión del “gran juego” que China y Rusia trataban de evitar. Asia central comenzaba a adquirir una importancia vital para los planes estadounidenses en su lucha contra el terrorismo y más allá; cálculo que se reforzó tras la victoria sobre los talibán y la aparente facilidad con que fue derrocado Saddam Hussein en 2003.⁵⁰ Para los estadounidenses, en ape-

⁴⁹ A finales de 2001 Estados Unidos estableció dos bases militares en Khanabad al sur de Uzbekistán (5 de octubre) y poco después en Manas en las cercanías de Bishkek en Kirguistán. Todos los países de Asia central incluido el neutral Turkmenistán dieron facilidades a los estadounidenses para el uso de su espacio aéreo y el abastecimiento de combustible. Si bien el gobierno uzbeko pidió a Estados Unidos que la base no se usara para realizar operaciones militares directas contra Afganistán, en la base kirguisa no operó una restricción así. Como pago inicial se le dieron 100 millones de dólares al gobierno uzbeko. Poco después se agregó la base de Kuljab en Tayikistán. Véase Svante Cornell, “The United States: In Steppes to Stay?”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 14, núm. 2, noviembre de 2004, pp. 240-242.

⁵⁰ “De acuerdo con muchos analistas, las victorias ganadas por el ejército de Estados Unidos en Asia central e Irak representan la reivindicación de la revolución de asuntos militares (RAM). Ellos también destacan las consecuencias de la revolución estratégica paralela en curso (*llamada también*) revolución en asuntos estratégicos (RAE). La RAE tiene especial relevancia para Asia en su totalidad, desde el Medio Oriente hasta el océano Pacífico, un territorio que incluye el sur, el sureste y el este de Asia, así como Asia Central [...] Si la RAM está en buena medida dirigida por los cambios tecnológicos y sus aplicaciones en la guerra, entonces aquellos cambios tecnológicos también han contribuido a la reevaluación del espacio estratégico de Asia y la actual revolución estratégica.” Como Blank explica: “las operaciones militares que ahora tienen lugar en Asia central pueden convertirse en la base de futuras operaciones militares que pueden participar tanto en el sur de Asia como en Asia del este.” Véase Stephen Blank, “Central Asia and the Transformation of Asia’s Strategic Geography”, *The Journal of East Asian Affairs*, vol. 17, núm. 2, 2003, pp. 318-319.

nas algunos meses ellos habían tenido más logros en la guerra contra el terrorismo que la OCS en cinco años.

En la cumbre de 2002, llevada a cabo en San Petersburgo, se aprobó el reglamento que le daría funcionamiento a la OCS y contendría sus propósitos y principios, estructura organizacional, forma de operación y sus canales de cooperación interregionales.⁵¹ En esta reunión también se estableció el carácter euroasiático de la OCS y su rechazo a ser considerada como un órgano en contra de la influencia occidental en la región,⁵² pero también se hizo un llamado para que ciertos países occidentales no tuvieran un doble criterio a la hora de señalar a los grupos terroristas.⁵³

Para entonces el gobierno de Uzbekistán —no obstante apoyar la invasión a Irak y beneficiarse del apoyo económico estadounidense— veía con cierta inquietud cómo sus aliados lanzaban críticas sobre la situación de los derechos humanos y la democracia en su país.⁵⁴

Sin embargo, la transformación en asuntos militares llevada a cabo por el gobierno de George W. Bush, con el tiempo, ha causado una profunda inquietud en todos los países asiáticos. Para algunos autores esta actitud belicosa es una de las principales razones del actual declive del liderazgo estadounidense entre los miembros de la ANSEA, en Corea del Sur y en la misma Asia central. Véase Joseph Cabuay, "Shocks, Awe and Echoes: An American Impact in 21st Century East Asia", *The Korean Journal of International Studies*, vol. 31, núm. 1, 2004, o Eric Heginbotham y Christopher P. Twomey, "America's Bismarckian Asia Policy", *Current History*, septiembre de 2005.

⁵¹ Para conocer la estructura de la organización véase la página de la OCS en <http://www.sectsc.org/html/00027.html>

⁵² Como establece la Declaración de Jefes de Estado de la reunión de San Petersburgo de 2002 en su punto 5: La OCS no es un bloque o una alianza cerrada ni está dirigida contra un país en particular o grupo de países, sino que está abierta a la cooperación con otros Estados y organizaciones internacionales de acuerdo con los principios y objetivos de la Carta de la ONU y las normas del derecho internacional. "Declaration by the Heads of the Member States of the Shanghai Cooperation Organization", publicación del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, 10 de junio de 2002. Disponible en http://russia.shaps.hawaii.edu/fp/russia/sco_20020610_4.html. Consultado el 30 de octubre de 2005.

⁵³ Ren Dongfeng, "The Central Asia Policies of China, Russia and the USA, and the Shanghai Cooperation Organization Process: a view from China", Estocolmo, Stockholm International Peace Research Institute, octubre-diciembre de 2003, p. 3. Disponible en <http://editors.sipri.se/pubs/CentralAsiaSCO.pdf>. Para conocer la declaración completa véase "Declaration by the Heads of the Member States of the Shanghai Cooperation Organization", 10 de junio de 2002. Disponible en <http://www.ln.mid.ru/bl.nsf/900b2c3ac91734634325698f002d9dcf/cbc1ea4d4c4c826a43256bd400330c09?> Consultado el 14 de octubre de 2005.

⁵⁴ A. Iwashita, "The Shanghai Cooperation...", *op. cit.*, p. 273.

Durante la cumbre de Moscú, en 2003, los seis jefes de Estado insistieron en la necesidad de acelerar el proceso de institucionalización de la organización. Se aprobó entonces la designación del ex embajador chino en Rusia, Zhang Deguang, como su primer secretario general, y se acordó el establecimiento del Secretariado de la organización en Beijing y el centro antiterrorista en la capital uzbeca de Tashkent a partir de enero de 2004. Desde ese momento la OCS empezó a actuar con estatus legal internacional.⁵⁵ El centro antiterrorista contaría con un consejo ejecutivo encargado de realizar las actividades de monitoreo y recopilación de información. Para ello, los líderes firmaron un Acuerdo sobre la Organización Antiterrorista Regional con el fin de crear una base de datos y un mecanismo para compartir la información entre los miembros de la OCS. De la misma forma, se dieron los primeros pasos para impulsar su sistema de comercio regional y de inversión, y para concretar planes de cooperación en comunicaciones, energéticos e incluso un tratado de libre comercio.⁵⁶ En la actualidad la OCS es observadora en la ONU y la ANSEA.

El proceso de institucionalización de la OCS y la ingerencia estadounidense en la zona provocaron un nuevo cambio de escenario. Durante 2003 se llevaron a cabo ejercicios militares entre Kazajstán y China, en la región de Ucharal en territorio kazajo, y posteriormente en la región de Ili en China. En el ejercicio se simulaba un rescate contra un grupo terrorista. Tras estos ejercicios se decidió cambiar de sede el centro antiterrorista, planeado inicialmente para instalarse en Bishkek; cambio que se debió a una negociación llevada a cabo entre el presidente Putin e Islam Karimov durante una reunión en Samarcanda ese año. Con esto Uzbekistán, el principal aliado proestadounidense de la organización, quedaba aún más integrado a los objetivos de la misma. A la vez, Kirguistán permitió que Rusia aumentara su presencia en su territorio, rentándo-

⁵⁵ Francisco Haro Navejas, "Política exterior china en Asia Central: Construcción del institucionalismo regional", en Xulio Ríos (ed.), *La Política Exterior de China*, Barcelona, Bellaterra, 2005, p. 203. Como menciona el profesor Haro, la conservación del nombre de la ciudad de Shanghai en la organización es un éxito simbólico para el gobierno chino.

⁵⁶ *Idem.*

le la base militar de Kant, cerca de la base que aún ocupan los estadounidenses en Manas.⁵⁷

Con la reunión de Tashkent, en 2004, la OCS ha entrado en una nueva época, en la que su reto más importante es completar su proceso de institucionalización.⁵⁸ Sin embargo, en 2004 contó con un presupuesto limitado de sólo 3.5 millones de dólares, de los cuales 1.3 millones se dedicaron al centro antiterrorista en Tashkent. La organización usará el idioma chino y el ruso como sus idiomas oficiales. Entre los avances de esta cumbre estuvieron la creación de un Fondo para el Desarrollo de Negocios, la creación de un mecanismo de financiación china para la región, la orientación de la OCS hacia un regionalismo abierto y de cooperación total, además de la inclusión de Mongolia como el primer observador de la OCS y la formación de un grupo de contacto con Afganistán.⁵⁹

Quizá la cumbre de Astana del año 2005 haya sido la prueba más trascendente para la OCS desde su fundación. La causa fueron dos movimientos que simultáneamente desestabilizaron a Kirguistán y Uzbekistán durante los meses de abril y mayo de ese año.

En el primer caso, una protesta de cientos de personas, principalmente provenientes de la región de Osh al sur de Kirguistán, derrocó al presidente kirguiso, Askar Akayev. No obstante que Kirguistán se presentaba a sí mismo como el “oasis de la democracia” de Asia central (con cierta participación de opositores y libertad de prensa), existía un fuerte descontento acumulado en la población, especialmente entre la originaria de la región de Osh en el valle de Fergana: empobrecida y relegada por pertenecer a clanes diferentes a una élite gobernante que administra el país como su patrimonio, habitando en un lugar de paso del narcotráfico proveniente de Afganistán y vulnerable a la presencia del extremismo. Tras unas elecciones

⁵⁷ Augusto Soto, “Institucionalización y Futuro de la Organización de Cooperación de Shanghai”, *ARI*, núm. 15, Madrid, Real Instituto Elcano, 2004. Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/406.asp>. Consultado el 1 de noviembre de 2005.

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Idem.* La composición del presupuesto para 2004 fue la siguiente: China y Rusia aportaron 24%, Kazajstán 21%, Uzbekistán 15%, Kirguistán 10% y Tayikistán 6% del presupuesto.

nes legislativas fraudulentas, realizadas en febrero, explotó el descontento en contra de Akayev. De 75 lugares del parlamento, la oposición sólo obtuvo seis, y eso era sólo el preámbulo a las elecciones presidenciales por realizarse en octubre. La población inconforme avanzó por cientos hacia Bishkek y consiguió la renuncia del presidente Akayev en mayo. La llamada “revolución de los tulipanes” fue pacífica, ya que Akayev se había negado a reprimir a la población. El 10 de julio fue elegido presidente el ex primer ministro Kurmanbek Bakiev.⁶⁰

El segundo incidente inició entre el 12 y el 13 de mayo en la región de Andiyán en Uzbekistán, ubicada a pocos kilómetros de Osh, en Kirguistán. El movimiento, reprimido por el gobierno de Islam Karimov, se inició como una protesta para exigir la liberación de un grupo de hombres de negocios musulmanes. Éstos habían sido encarcelados por resultar sospechosos al reunirse para practicar sus ritos religiosos: el gobierno los había acusado de pertenecer a alguna organización extremista como la de Hizbh ut-Tahrir (Partido de la Liberación) y de ser “terroristas islámicos”.⁶¹ En Uzbekistán los movimientos religiosos no gubernamentales están prohibidos, al mismo tiempo que el poder político mantiene un férreo control sobre el clero musulmán: “Esta política represiva de la administración de Karimov respecto de las actividades religiosas independientes ha tenido como consecuencia la radicalización de los opositores religiosos al régimen. Uzbekistán se ha convertido en el país con los movimientos islámicos más violentos.”⁶²

La forma como se inició la represión en contra de los manifestantes es confusa, pero cientos de personas murieron en Andiyán.⁶³ A finales del mes de mayo, Karimov visitó Beijing en donde fue bienvenido como un aliado.

⁶⁰ Vicken Cheterian, “L’Asie Centrale Brûle-T-Elle?”, *Politique Internationale*, núm. 108, verano de 2005, pp. 383-386.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 379-381.

⁶² Mohamed-Reza Djalili y Thierry Kellner, “Regímenes políticos de Asia central: crisis de legitimidad, violencia política y perspectivas inciertas”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 70-71, octubre de 2005, p. 49.

⁶³ De acuerdo con el gobierno de Uzbekistán murieron alrededor de 150 personas; según fuentes no oficiales las víctimas pueden llegar a más de mil. Para conocer más sobre la masacre de Andijan véase Shirin Akiner, *Violence in Andijan, 13 May 2005: An Independent Assessment*, Uppsala, Central Asia-Caucasus Institute, 2005. Disponible en <http://www.silkroadstudies.org/new/inside/publications/0507Akiner.pdf>

Para China estos acontecimientos fueron sumamente preocupantes pues reforzaban una idea que rondaba desde hacía tiempo entre la diplomacia, el medio militar y la academia de ese país: en realidad Estados Unidos aumentaba su presencia militar en la periferia china para rodear y contener al país, al igual que lo hacía con Rusia.⁶⁴ Además todo ocurría en una zona muy cercana a la frontera de Xinjiang. Para el gobierno chino el método era desestabilizar a las antiguas repúblicas soviéticas como Georgia en 2003 y Ucrania en 2004, mediante organizaciones civiles supuestamente democráticas financiadas desde Occidente.⁶⁵

La respuesta a estos sucesos ocurrió durante la cumbre de la OCS en julio de 2005. Tras los acontecimientos anteriores muchos observadores occidentales pensaron que definitivamente los días de la OCS estarían contados, dada la creciente influencia estadounidense en la región;⁶⁶ sin embargo, durante la cumbre de Astana los miembros de la OCS hicieron un llamado a la expulsión de las fuerzas que desestabilizaban la región y promovían los tres males. Además, se pidió a la coalición internacional presente en Afganistán que desocupara lo antes posible el país, y que para ello presentara un calendario, dado que para los miembros de la OCS la misión de las fuerzas internacionales había concluido, con un pronunciamiento del propio Islam Karimov. Los miembros de la OCS no lanzaron críticas

⁶⁴ S. Cornell, "The United States...", *op. cit.*, p. 247.

⁶⁵ Para Ding Xiaoxing, profesor del Instituto de Relaciones Internacionales Contemporáneas de China, es clara la interferencia de las ONG en los procesos de desestabilización en los países de la CEI: "Durante el proceso, algunas ONG de los países occidentales encabezados por E.U. han jugado un importante rol. Por ello la Fundación Soros, la Fundación Eurasia, Freedom House, Democratic Institute y el Instituto Internacional Republicano han promovido la oposición en los países de la CEI con grandes sumas de capital, asistencia tecnológica y personal entrenado. Ellos les ayudan también a establecer organizaciones políticas y medios de comunicación para propaganda." Para el profesor Ji Zhiye este comportamiento es un resabio de la guerra fría: "Generalmente las 'revoluciones de colores' son un movimiento estratégico importante de E.U. con el fin de aprovechar los resultados ganados tras el triunfo en la guerra fría. Después del fin de la guerra fría, los primeros años que han pasado pueden ser vistos como la primera etapa en que los países occidentales digieren sus frutos." Véase "Color Revolutions' and Beyond", *Contemporary International Relations* (Beijing), vol. 15, núm. 6, junio de 2005.

⁶⁶ Willy Lam, "Hu's Central Asian Gamble to Counter the US 'Containment Strategy'", *China Brief*, vol. 5, núm. 15, julio de 2005, pp. 7-8.

directas contra país alguno o contra la OTAN, pero en los documentos oficiales había una crítica velada hacia Estados Unidos, declaración a la que también se sumaron los países observadores de la organización. El ministro de Relaciones Exteriores ruso, Sergei Lavrov, señaló: “Cómo es sabido todas las declaraciones realizadas por la OCS son hechas por consenso y reflejan la opinión colectiva de los miembros de la organización.”⁶⁷

Los hechos de Andiyán sí dañaron gravemente la relación de Uzbekistán con Estados Unidos, ya que posteriormente Tashkent anunció (el 29 de julio) que no renovarían el contrato de la base militar que los estadounidenses mantenían en su territorio, la cual debía ser desocupada en los siguientes seis meses. De la misma manera, el contrato de la base de Manas, en Kirguistán, pasó a encontrarse bajo revisión. Durante el mes de septiembre de 2005 una delegación estadounidense viajó a Tashkent para tratar de negociar la permanencia de Estados Unidos en Khanabad, a lo que Karimov se negó firmemente.⁶⁸ La base fue desocupada en noviembre de 2005.

Sin embargo, esta reacción no puede considerarse como una postura enteramente antiestadounidense de la OCS. La organización tiene más motivos de existir que una competencia como la ocurrida durante la guerra fría.⁶⁹ Durante la cumbre de Astana se llegaron a acuerdos sobre la creación del fondo de desarrollo de la organización, y China anunció que otorgaría 1 500 becas para estudiantes de los miembros de la OCS en los próximos tres años (quizá con el tiempo algunos se conviertan en las nuevas élites de sus países, o al menos ésa parece ser la idea); además confirmó 900 millones de dólares en créditos para la exportación, anunciados en la cumbre de Tashkent de 2004. Con ello China reafirmó la cohesión de sus lazos con sus vecinos centroasiáticos, al tiempo que evitaba usar un lenguaje pro-

⁶⁷ Véase Vladimir Socor, “The Unfolding of the U. S-Uzbekistan Crisis”, en John C.K. Daly et. al., *Anatomy of a Crisis: U.S.-Uzbekistan Relations, 2001-2005*, Washington. Central Asia-Caucasus Institute, 2006. Disponible en <http://www.silkroadstudies.org/new/inside/publications/0602Uzbek.pdf>. Consultado el 10 de abril de 2006.

⁶⁸ *Idem.*, pp. 61-63.

⁶⁹ Mathew Oresman y Zamir Charynov, “The Shanghai Cooperation Summit: Where Do We Go From Here?”, *China Eurasia Forum Quarterly*, julio de 2005, p. 8. Disponible en http://www.silkroadstudies.org/new/docs/CEF/CEF_Quarterly_July_2005.pdf. Consultado el 10 de octubre de 2005.

vocador o confrontativo con Estados Unidos, especialmente en momentos en que China sigue a la espera de un levantamiento al embargo de armas por parte de la Unión Europea.⁷⁰

Asia central posee una doble importancia estratégica para China, no sólo por el valor de la región por sí misma, sino por ser el espacio que puede ser su puente a la conquista de los mercados europeos. Dicho puente también es político y cultural: “si hubiera turbulencia en el puente el futuro de la cooperación económica y política en toda Eurasia sería seriamente afectado.”⁷¹

Las expectativas de los países miembros de la OCS

Los países centroasiáticos tienen distintas características y problemas; cada uno mantiene un interés específico en la organización, particularmente sobre cómo la OCS puede contribuir a garantizar su seguridad frente a sus dos vecinos más poderosos: China y la Federación Rusa.

Rusia

Para Rusia, la OCS se ha convertido en un pilar de su seguridad interna, ya que a través de ella puede incrementar la vigilancia de su enorme y desprotegida frontera con Kazajstán, en momentos en que la crisis del Cáucaso puede extenderse hasta Asia central. De la misma forma, el tráfico de armas y narcóticos proveniente del área bajo control estadounidense de Afganistán ha convertido a Rusia en parte de su ruta hacia Europa. Al diversificar las relaciones de la OCS con otras organizaciones regionales, Rusia puede extender su influencia sin la desprestigiada estrategia del equilibrio de poder de la era soviética. La OCS se convierte velozmente en una parte esencial de la política euroasiática del segundo periodo de gobierno de Vladimir Putin.⁷²

⁷⁰ *Idem.*, p. 10.

⁷¹ Xing Guangcheng, “Central Asia-China”, en Roy Allinson y Lena Jonson (ed.), *Central Asian Security: the New International Context*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 2001, p. 153.

⁷² Zhao Huasheng, “Security Building...”, *op. cit.*, p. 286.

En estos momentos el gobierno ruso busca consolidar un Estado fuerte, ya que sólo de esa manera podrá defender sus intereses nacionales, encontrar estabilidad interna y mantener a sus aliados regionales; sin embargo, el proyecto de Putin obedece más al control ejercido por una sola voluntad que a un proceso de construcción de instituciones internas. Esta debilidad es compartida por los otros miembros de la OCS, con excepción de China.

Kazajstán

Una de las principales preocupaciones de Kazajstán es su seguridad fronteriza. Este país tiene un territorio enorme (2 717 300 km²), posee una población inferior a los 15 millones de habitantes y tiene unas fuerzas armadas de apenas 66 000 elementos. Además, se encuentra atrapado entre dos potencias como Rusia y China, con quienes se establece una gran disparidad entre los recursos militares de los tres países. Por lo tanto, buscar acuerdos que garanticen su seguridad es una de las metas primordiales del gobierno kazajo. A pesar de que las negociaciones fronterizas entre China y Kazajstán fueron acordadas desde los años noventa, el gobierno kazajo siente que ha heredado los problemas fronterizos originados en las disputas territoriales entre el zarismo y el Imperio Qing durante el siglo XIX.

Kazajstán resolvió su problema fronterizo con China bajo la promesa de recibir miles de millones de dólares en inversión para explotar energéticos. Dada su necesidad de recursos, las autoridades kazajas resolvieron los diferendos en favor de China. A cambio de las promesas de inversión, el gobierno kazajo cedió 500 kilómetros cuadrados de territorio.⁷³ Esto provocó que un sector de la oposición kazaja acusara al gobierno de regalar territorios a China; igualmente aumenta el miedo ante la creciente migración china a la zona, lo que provoca fuertes tensiones entre la población.⁷⁴ Especialmente virulento ha sido

⁷³ P. Stobdan, "Central Asia...", *op. cit.*, p. 356.

⁷⁴ En ciertas poblaciones fronterizas los chinos han monopolizado los mercados públicos con sus productos. De la misma forma, China ha fomentado la inmigración uigur y de su minoría kazaja hacia Kazajstán o hacia Mongolia. En años recientes el

el movimiento del intelectual kazajo Sherkhan Murtaza en favor de poner restricciones a los matrimonios de kazajos con chinos.⁷⁵

Otro problema serio es la distribución de los recursos hidrológicos; el agua es uno de los más importantes para el gobierno chino (junto con la alimentación y la energía) y es fundamental para llevar a cabo su plan de modernización de Xinjiang. Para ello planea aprovechar el agua de los ríos Ili e Irtysh para la ciudad de Urumqi y los campos petroleros aledaños. El Ili tiene su nacimiento en China y fluye hacia Kazajstán desembocando en el lago Balkash (siendo uno de los tres afluentes de este lago), y el Irtysh nace en los montes Altai para internarse en Kazajstán en dirección a Rusia, para unirse finalmente al río Ob. Un uso indiscriminado de estos recursos puede dañar seriamente la relación sino-kazaja, especialmente si el lago Balkash continúa disminuyendo en su nivel, con lo que se dañaría la pesca y la agricultura local. Conforme el desarrollo de Xinjiang aumenta, los temores son mayores.⁷⁶

Durante 2004, 15 000 km² de tierras aldoneras en Kazajstán no fueron irrigadas y la producción de arroz disminuyó 40%.⁷⁷ En la actualidad, el río Emel que fluía hacia el interior de Kazajstán casi se ha secado y el tema comienza a ser usado como arma política; por lo pronto, China está siendo acusada de cambiar los cursos naturales de los ríos en su proyecto de desarrollar Xinjiang.⁷⁸

“Lo más probable es que la cooperación se extienda hasta incluir la administración del agua. La OCS tiene el dinero y los recursos para asistir en dicho proyecto, especialmente con el

gobierno kazajo decidió crear un nuevo Oblast en el poblado fronterizo de Taldykorgan para regular la inmigración china. El debate se centra en si China es realmente un aliado o un competidor. Los países centroasiáticos se muestran receptivos a la inversión extranjera, pero se mantienen atentos ante los planes de largo plazo de Beijing. *Idem.*, p. 354.

⁷⁵ V. Cheterian, “L’Asie Centrale...”, *op. cit.*, p. 394.

⁷⁶ Stuart Horsman, “Water in Central Asia: regional cooperation or conflict?”, en Roy Allinson y Lena Jonson (ed.), *op. cit.*, p. 79.

⁷⁷ Li Lifan y Liu Jingqian, “Central Asian Water Resources and the Future of SCO”, *China Eurasia Forum Quarterly*, julio de 2005, p. 34. Disponible en http://www.silkroadstudies.org/new/docs/CEF/CEF_Quarterly_July_2005.pdf. Consultado el 30 de octubre de 2005.

⁷⁸ P. Stobdan, “Central Asia...”, *op. cit.*, p. 352.

inicio de operaciones del Fondo de Desarrollo de la organización. Por ello, la cuestión no es si la OCS puede ayudar a solucionar la situación, sino cómo lo hará.” Se necesitan planes que hagan más racional el uso de los recursos.⁷⁹ Una negociación acertada del problema del agua (tan antiguo y complejo) puede consolidar la presencia de la OCS en Asia central como el principal organismo de cooperación.

La inseguridad territorial tiene un fuerte efecto psicológico en Kazajstán. Por ello, a pesar del discurso aparentemente conciliador de China, las élites gobernantes kazajas aún guardan mucha desconfianza y la cuestión de la “amenaza china” es un problema real en ese país. La OCS puede convertirse en el canal idóneo para abordar los desacuerdos con China desde la perspectiva de la seguridad regional, algo que podría darle muchas ventajas de negociación a Kazajstán.⁸⁰

Por otra parte, las amenazas del extremismo religioso y el terrorismo empujan a Kazajstán a buscar protección en el seno de la OCS, ya que el carácter multiétnico y religioso del país puede ser un ambiente propicio para la aparición de grupos radicales. La pobreza, el autoritarismo y las denuncias de corrupción en contra del régimen de Nursultan Nazarbayev propician la aparición de este tipo de movimientos.⁸¹

Al establecer una relación de interdependencia con China y Rusia, Kazajstán puede alcanzar cierto liderazgo regional; esto se conseguiría mediante el aprovechamiento de los ricos recursos naturales del país.

La institucionalización de la OCS puede resultar muy beneficiosa para los países más débiles, en tanto significa el establecimiento de canales de diálogo y cooperación multilateral con las potencias. Paradójicamente, los intereses nacionales de los involucrados pueden llevar a la OCS a convertirse en una organización modelo del mundo posterior a la guerra fría. Este proceso de consenso entre intereses particulares que coinciden en proyectos de desarrollo común rompe con los viejos esquemas de equilibrio de poder y relaciones amigo-enemigo pro-

⁷⁹ Li Lifan y Lin Jingquian, “Central Asia Water...”, *op. cit.*, p. 35.

⁸⁰ Zhao Huasheng, “Security Building...”, *op. cit.*, p. 288.

⁸¹ *Ibid.*

pias del realismo, como los que aplica Estados Unidos en Afganistán.⁸²

Kirguistán y Tayikistán

Kirguistán y Tayikistán comparten algunas similitudes en cuanto a tamaño, y una población empobrecida de alrededor de cinco millones de habitantes cada uno. Sus fuerzas armadas son muy reducidas. Kirguistán cuenta con apenas 6 000 hombres y Tayikistán con 9 000 efectivos. Tayikistán posee una frontera de 1 000 km con Afganistán y necesita de la presencia permanente de la división motorizada 201 del ejército ruso para realizar la vigilancia de la misma. Estas características hacen de Kirguistán y Tayikistán los países más vulnerables a la constante actividad de grupos extremistas en la región.

Kirguistán no comparte frontera con Afganistán, pero existen varios grupos violentos en el valle de Fergana que usan esta zona como base de operaciones y como zona de transporte de drogas. Cabe recordar que estas fuerzas buscan establecer un Estado islámico en el valle, lo cual amenazaría la existencia misma de Kirguistán. Siendo de los países más débiles de la región, es clara su necesidad por contar con un paraguas de protección como la OCS.

Kirguistán y Tayikistán no buscan conseguir un liderazgo regional, sino simplemente garantizar su soberanía territorial. La OCS puede convertirse en el espacio de negociación de conflictos en donde podrían entablar negociaciones de igualdad con Uzbekistán o Kazajistán en cuestiones como la disputa por los recursos acuíferos.

Si bien Kirguistán y Tayikistán no poseen recursos energéticos, como Uzbekistán o Kazajistán, sí son poseedores de una de las reservas de agua dulce más importantes de Asia, producto de los deshielos de las Montañas del Cielo y del Parir, respectivamente. Esta situación causa una distribución asimétrica de recursos entre todos los países centroasiáticos, incluido Turkmenistán.⁸³

⁸² *Ibid.*

⁸³ Laura Vea, "El Acceso al Agua en Asia Central ex soviética: ecología, sosteni-

Las esperanzas de Kirguistán y Tayikistán residen en establecer proyectos de comunicaciones y de cooperación económica, de los cuales podrían beneficiarse y salir de su atraso económico.⁸⁴ Un ejemplo de ello es una nueva lógica en el sistema de comunicaciones de la zona patrocinado por China.⁸⁵

Uzbekistán

Hasta 2005, Uzbekistán había asumido, por intereses particulares, una actitud de equilibrio respecto de las potencias de la zona, valorando más sus buenas relaciones con la OTAN y Estados Unidos y distanciándose de la CEI y la política rusa en la región.

Durante algunos años, tras la independencia de Uzbekistán, el presidente Karimov había pensado que la economía más avanzada de su país y su mayor tamaño poblacional podrían ser suficientes para contener las amenazas externas; al mismo tiempo, que Uzbekistán se podía convertir en el país líder de la región. Sin embargo, mantenerse al margen de la OCS hubiera significado con el tiempo el aislamiento de este país, tal como ocurre con Turkmenistán. Tras el atentado terrorista que sufrió Karimov en 1999, además de varios ataques de extremistas en la frontera con Afganistán, el incremento de las actividades del Movimiento Islámico de Uzbekistán y una mayor violencia en el valle de Fergana, Karimov reconoció la insuficiencia de sus recursos.⁸⁶

bilidad y conflicto”, *Ecología Política* (Barcelona), núm. 27, 2005. Disponible en <http://casaasia.es/pdf/1801051846031106070363592.pdf>. Consultado el 30 de octubre de 2005.

⁸⁴ Zhao Huasheng, “Security Building...”, *op. cit.*, pp. 289-290.

⁸⁵ El sistema de caminos en Asia central obedecía a una lógica de dominación rusa, al dirigir las redes de comunicación del sur hacia el norte. Con la presencia China, los proyectos de comunicaciones se orientan a explotar los mercados del este al oeste, involucrando a la Unión Europea y a la costa del Pacífico.

China ha contribuido a completar una carretera que conecta el área de Kulmakulyab al oriente de Tayikistán con el sur de Asia, a través de los montes Kara Korum. Esto es importante porque reúne a este país con la India, tras el aislamiento que había sufrido por los acontecimientos en Afganistán, al mismo tiempo que incentiva las relaciones económicas con China. De la misma forma, la unificación territorial por medio de carreteras evita movimientos secesionistas en la región como el de la República Badsha, establecida en una sección tayika de los Montes Pamir durante la guerra civil de los años noventa. Véase Iskander K. Assadoullaev, “Tajik-Chinese Relations”, en K. Santhanam y Srikanth Kondapalli (ed.), *op. cit.*, p. 373.

⁸⁶ Zhao Huasheng, “Security Building...”, *op. cit.*, p. 292.

Para el gobierno uzbeko, la OCS puede serle útil en preservar el balance y la estabilidad de Asia central, tanto entre las potencias como entre los países vecinos. Previamente a los hechos de Andiyán, Uzbekistán realizaba acercamientos tanto con Estados Unidos como con Rusia, al ser miembro tanto del Tratado de Seguridad Colectiva de la CEI como de la GUUAM (acrónimo de Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia), una organización de países ex comunistas de orientación antirrusa. Sin embargo, tras los sucesos de mayo de 2005 se ha observado un viraje en la actitud de Karimov, quien anunció su retiro del grupo (ahora GUAM) poco después. La nueva relación ruso-uzbeca se debe a la búsqueda de aliados más confiables que los estadounidenses. Esto hace que su posición se acerque a la de Kazajstán. La presencia China hace que la OSC sea diferente para el criterio uzbeko respecto al anquilosamiento de la CEI. Uzbekistán también se interesa en diversificar las relaciones de la OCS con otras organizaciones regionales y con observadores como India o Irán; la razón de ello es su posición geográfica. Al carecer de una salida al mar, el gobierno uzbeko necesita de la mayor cantidad de aliados posibles para poder desarrollar su industria, y el aliado ideal para ello puede ser China.⁸⁷

Estados Unidos ha seguido el viejo comportamiento anglo-ruso del siglo XIX, consistente en marginar a Asia central de una salida al océano Índico a través de la India. Este acto rompió con un lazo geográfico y cultural milenario. Pero irónicamente la ocupación estadounidense de Afganistán empuja a Asia central a encontrar nuevos caminos hacia India a través de China; algo que sin duda agilizará la cooperación regional.

China

En la actualidad, las relaciones de la República Popular China con Asia central se cuentan entre uno de los componentes más importantes de la estrategia de política de desarrollo llevada a cabo por el régimen de Hu Jintao.

⁸⁷ *Idem.*, p. 296.

Con el compromiso de los gobiernos de Kirguistán y Kazajstán de mantener legalmente proscritos los movimientos independentistas realizados por la diáspora uigur en sus territorios, China ha logrado ganar tiempo para la realización de sus proyectos de infraestructura y oleoductos provenientes de la zona del Caspio.⁸⁸ De esta manera se establece una relación entre el combate contra los tres males (terrorismo, extremismo y separatismo) y el desarrollo; a su vez, en la lucha contra el crimen transnacional, la OCS se ve involucrada en la cuestión uigur. Sin embargo, esta manipulación china puede aumentar las simpatías en favor de los uigures.⁸⁹

La relación entre la seguridad y el aseguramiento de los mercados de energéticos de sus vecinos indica que la presencia China se incrementará lenta y gradualmente. De la misma manera, China busca ampliar sus lazos con la región restableciendo las relaciones comerciales y culturales que existían desde hace varios siglos; por ello, ha sido relevante que la OCS tuviera su origen en las negociaciones fronterizas llevadas a cabo en 1996. La OCS posee un carácter histórico singular: es al mismo tiempo producto de la anticipación a una serie de conflictos regionales que parecían inminentes y el inicio de un tipo de diplomacia multilateral que se despliega desde la Unión Europea hasta el Lejano Oriente. Igualmente, la consolidación de un regionalismo centroasiático a través de la OCS podría contribuir a convertir a China en el principal socio importador de petróleo de la región. El tema de los energéticos resulta ser, sin duda, la necesidad estratégica más importante de China en el largo plazo, y es un tema que por sí mismo necesita una investigación aparte.⁹⁰

Consideraciones finales

La OCS en una organización joven, con apenas cinco años de historia como tal. Uno de los principales retos de la OCS, además

⁸⁸ Véase Thierry Kellner, "La Chine et les Républiques...", *op. cit.*

⁸⁹ Zhao Huasheng, "Security Building...", *op. cit.*, p. 294.

⁹⁰ Véase Mehmet Ögütçü, "China's Energy Security: Geopolitical Implications for Asia and Beyond", en K. Santhanam y Srikanth Kondapalli (ed.), *op. cit.*

de su consolidación como una organización para el desarrollo, es poder servir como un elemento de balance entre los grandes contrastes y asimetrías existentes entre sus países miembros; diferencias expresadas en una gran diversidad de culturas y religiones (entre las que se cuentan la islámica, la ortodoxa, el budismo y la tradición confuciana), diferentes sistemas políticos e ideologías y grandes contrastes poblacionales, de ingreso y extensión territorial. Sin contar a sus países observadores, la OCS agrupa a cerca de 2 500 millones de personas, pero sumando a los observadores Mongolia, India, Irán y Pakistán el total del número poblacional de los países miembros de la OCS llega a rozar los 3 000 millones de seres humanos.

Otro problema serio para la OCS es la inestabilidad interna de los países centroasiáticos. Esta inestabilidad se deriva del régimen autoritario de esos países, en los que el presidente en turno gobierna de manera personalista, sin atender a proyectos nacionales y con el único interés de mantenerse en el poder. Un ejemplo es la renovada presencia del gobierno uzbeko en la esfera de influencia sino-rusa, que claramente obedece a la necesidad de contar con aliados que apoyen al régimen, pero sin que interfieran en sus asuntos internos. Las inestabilidades internas podrían arrastrar a la OCS a su propia desestabilización, conforme los regímenes autoritarios de Karimov y Nursultan Nazarbayev, en Kazajstán, vayan debilitándose aún más. De la misma forma, un aumento en las medidas represivas de estos regímenes en contra de sus pueblos podría crear una atmósfera antirrusa en Uzbekistán y antichina en Kazajstán y Kirguistán, ideal para la expansión estadounidense en la región.

Durante 2005, Uzbekistán se negó a ser parte del juego de equilibrio de poder estadounidense, aunque para ello el régimen de Karimov masacró a decenas de personas en Andiyán. Asimismo, la inestabilidad en Kirguistán parece haber aumentado tras la elección presidencial de julio.⁹¹

⁹¹ El 20 de octubre de 2005 el presidente del parlamento de Kirguistán, Tynchbek Akmatbayev, fue asesinado. Fue el segundo representante muerto de la nueva legislatura. Debido a las débiles estructuras institucionales del país parece existir un aumento de la lucha política entre los clanes. Véase Rafis Azabov, "Kyrgystan Revolution What Went Wrong?", 2 de noviembre de 2005. Disponible en http://www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=3778. Consultado el 6 de noviembre de 2005.

Sin embargo, la OCS se vuelve cada vez más imprescindible para la estabilidad regional, ya que no existen muchos mecanismos efectivos para la resolución de conflictos en la zona. Si bien los organismos pensados para ello abundan —tal como el Tratado de Seguridad Colectiva o la Alianza para la Paz de la OTAN— obedecen a la competencia por la región. Más que solucionar conflictos podrían generarlos.⁹²

Otro problema es la debilidad de las economías y la pobreza endémica. No obstante las expectativas de prosperidad generadas por el ascenso chino, aún existen muchas carencias en servicios sociales así como en infraestructura, desaparecidas con el pasado soviético. La cooperación en el seno de la OCS puede servir para llenar estas necesidades objetivas y el incentivo es que tanto a mediano como a largo plazo el potencial de cooperación es enorme.⁹³ La promesa de la superación de los problemas económicos y sociales puede ser el principal estímulo para la cooperación y la resolución pacífica de conflictos en Asia central. Se puede esperar que en las siguientes cumbres de la OCS se aborden preferentemente temas relacionados con el comercio y el desarrollo, pero sin abandonar los de seguridad.

Para el académico chino Zhao Huasheng, del Instituto de Estudios Internacionales de Shanghai, en este momento hay dos perspectivas diferentes sobre la naturaleza de la OCS: por un lado, algunos observadores ven la organización como parte de la competencia mundial entre una China ascendente y un Estados Unidos preocupado por contenerla, haciendo cada vez más tensas las relaciones sino-estadounidenses. Para ellos, la OCS forma parte de una especie de nuevo “gran juego” del siglo XXI en el que se sucederán acontecimientos cada vez más riesgosos para la seguridad mundial. Para otros autores, la OCS es sólo un mecanismo regional de cooperación para la resolución de algunos problemas específicos como el terrorismo, el integrismo religioso y el separatismo impulsados por ciertas minorías étnicas en Asia central.⁹⁴

⁹² Las principales organizaciones multilaterales presentes en Asia central son: Tratado de Seguridad Colectiva de la CEI, la misma CEI de la que Turkmenistán se separó en 2005, el grupo GUAM, la Organización de Cooperación de Asia Central, la Comunidad Económica Euroasiática y la OCS.

⁹³ Zhao Huasheng, “Security Building...”, *op. cit.*, p. 308.

⁹⁴ Zhao Huasheng, “Establishment and Development of Shanghai Cooperation

Parece ser que en la actualidad las posiciones hacia China resultan ser más extremas que nunca. Pero desde estos extremos pudiera no notarse el pragmatismo con que China lleva paso a paso sus planes de desarrollo nacional para aliviar la pobreza y los problemas sociales de buena parte de su población. La OCS es la primera organización de cooperación regional que China ha copatrocinado por iniciativa propia, lo que representa un hito en la historia diplomática de este país. Pero tal hito se vive también dentro de la República Popular China: “su política exterior se ha convertido en una extensión de su política interior.”⁹⁵

A China le resta demostrar los verdaderos alcances de su discurso de paz, diálogo, confianza, desarrollo y cooperación, y Asia central puede ser la región clave para ello. Según cómo resuelva China los conflictos y llegue a acuerdos permanentes con la oposición de cierto porcentaje de la población centroasiática, como la kazaja, podrá realizar sus proyecciones de largo plazo en Asia central. Una acotación del nacionalismo chino emergente se hace necesario desde este momento. Cabe recordar que Asia central cuenta con 50 millones de consumidores potenciales de productos chinos; igualmente, China debería mostrarse más abierta y receptiva con la población uigur y sus necesidades.⁹⁶

El buen funcionamiento de la OCS no es sólo una cuestión de prestigio para la diplomacia china. En ello cabe la posibilidad de que este país nunca recurra a otra instancia que no sea la del diálogo diplomático para solucionar sus problemas con

Organization”, Shanghai Institute of International Studies, 2003, p. 1. Disponible en <http://www.sis.org.cn/english/journal/hszhao.htm>. Consultado el 25 de octubre de 2005.

⁹⁵ Zamira Karavaeva, “Chinese-Kyrgyz Relations”, en K. Santhanam y Srikanth Kondapalli (ed.), *Asian Security and China 2000-2010*, Nueva Delhi, Shipra Publications-IDSIA, 2004, p. 264.

⁹⁶ Paulatinamente las actividades de una creciente diáspora uigur aumentan en Kazajstán y Kirguistán, a pesar de las promesas de esos países de nunca apoyar a alguna oposición contra el Partido Comunista Chino. Los uigures ya son más de 200 000 personas en el primer país y son cada vez más prósperos. Esto podría desestabilizar la región. Por ello, China necesita flexibilizar su postura respecto de sus minorías étnicas. No obstante los muchos cambios ocurridos en la zona, China aún sigue obsesionada con su oposición al desarrollo de una identidad panturca y musulmana regional. Véase P. Stobdan, “Central Asia...”, *op. cit.*, p. 354.

otros países. La OCS puede convertirse en un caso referencial sobre el tipo de influencia que el ascenso chino comenzará a ejercer en el sistema internacional en su conjunto. En su favor se encuentra el nuevo regionalismo que envuelve a toda Asia, y el apoyo de sus nuevos socios; en su contra están los intentos de desestabilización que se lleven a cabo en un futuro cada vez menos predecible. ❖

*Dirección institucional del autor:
Centro de Estudios de Asia y África
El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740, México, D. F.
rochapino@yahoo.com*