

Las Organizaciones Internacionales y la seguridad en Asia Central

*Gracia Abad Quintanal **

Tema: En la lucha de las grandes potencias por aumentar su influencia en Asia Central, destacan los instrumentos en los que se han convertido las Organizaciones Internacionales de seguridad.

Resumen: En el contexto de los cambios vividos por la región de Asia Central desde la descomposición de la URSS, hay que mencionar la emergencia de una serie de organizaciones de seguridad que, más allá de suponer marcos cooperativos de distintos tipos, se convierten pronto en verdaderos instrumentos en manos de las potencias en su lucha por incrementar su influencia relativa en la región. Este ARI repasa el origen y la evolución de dichas organizaciones, sus semejanzas y diferencias, el patrón de relaciones existente entre ellas, su valor como instrumentos en la lucha contra las amenazas a la seguridad existentes en Asia Central y su impacto en la estabilidad de la región en general.

Análisis: Como es sabido, la descomposición de la Unión Soviética a principios de los años 90 tuvo como consecuencia, entre otras muchas, el retorno de Asia Central como una de las áreas que concitan buena parte del interés –y la preocupación– de los responsables políticos por una parte y los estudiosos del sistema internacional por otro.

Entre los muchos procesos que configuran esa renovada preeminencia de Asia Central, un aspecto frecuentemente poco analizado es el papel de las organizaciones internacionales que tratan de canalizar la cooperación de los Estados de la región –y en ocasiones la de actores extra-regionales–, tanto en el ámbito económico, como en el político, como en el de la seguridad.

Por lo que respecta a estas últimas, las diferencias entre las organizaciones presentes en Asia Central son notables. Así, hay que destacar la existencia tanto de organizaciones que se pueden considerar como endógenas a la región de Asia Central, como la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) y la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), que están integradas completa o principalmente por Estados de la región como de organizaciones que se podrían denominar exógenas, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) que están presentes en la región por unas razones u otras pero cuentan entre sus miembros con numerosos Estados alejados geográficamente de Asia Central. Del mismo modo, mientras que, como se verá, organizaciones como la OTSC, la OCS o incluso la OTAN pueden acabar por reflejar los

* Investigadora visitante, Royal Holloway, Universidad de Londres.

intereses de alguna –o algunas– de las potencias con intereses en la región, el caso de la OSCE es distinto, por lo que, en las páginas que siguen y, por razones de espacio este ARI se limitará a tratar de las tres primeras.

La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva

La OTSC surge inicialmente como la principal organización de seguridad de la antigua Unión Soviética. Su origen hay que buscarlo en las Cumbres de la CEI (Comunidad de Estados Independientes) celebradas en Minsk y Bishkek en 2000. En ellas Vladimir Putin sugirió la conversión del Tratado de Seguridad Colectiva de la CEI (más conocido como Tratado de Tashkent) en una organización, tratando con ello de revitalizarlo.

La creación de la organización permitiría una racionalización y estructuración de una serie de mecanismos que habían sido creados entre 1992 y 2001 pero que estaban descoordinados y no respondían a una lógica de conjunto, entre los que destacaban una serie de unidades militares conjuntas, como las Fuerzas Aliadas Euro-Orientales, las Fuerzas Aliadas del Cáucaso y la Fuerza Colectiva de Despliegue Rápido, que pretende seguir el modelo de la OTAN y a la que ha dotado de personal multinacional y de un centro de mando móvil.

La Carta de la OTSC y un acuerdo haciendo referencia al estatuto legal de la organización fueron firmados por los Estados miembros el 7 de octubre de 2002. En septiembre de 2003, tras la ratificación por los seis Estados miembros (Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, Rusia y Tayikistán), la Carta de la OTSC entró en vigor.

Sobre estas bases, la cooperación se iría intensificando y pronto, ya en 2004 y 2005, se haría patente que iba incluso más allá de la cooperación militar y de la lucha contra las amenazas tradicionales. De hecho, empezó a concentrar su atención en la lucha contra el terrorismo internacional, algo que se confirmaría ya en 2006, con ocasión de la reunión celebrada en junio en Minsk donde la OTSC, además de proponer la declaración de Asia Central como zona libre de armas nucleares, firmaría nuevos documentos relativos a la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas.

Fruto de esa lucha contra el terrorismo internacional fue también la actividad del Centro Contraterrorista de Bishkek, que se encargó de elaborar una lista de organizaciones terroristas y extremistas que operaban en los Estados miembros y la organización de ejercicios como *Anti-Terror 2005*, *Rubezh-2004* y *Rubezh 2005*.

Igualmente, desde 2003, fuerzas especiales y de frontera de los Estados miembros de la OTSC han participado regularmente en operaciones contra la droga, como la operación *Kanal*.

Junto a todo ello, los Estados miembros de la OTSC son cada vez más conscientes de que, de fracasar los intentos por estabilizar Afganistán, ello podría acarrear una extensión de la violencia a Asia Central. De ahí que esta cuestión siga siendo el objeto de buena parte de los esfuerzos de la organización.

En cualquier caso, la diversificación de la actividad de la OTSC es parte de su progresiva transformación desde una alianza militar *strictu sensu* a una organización inmersa en un

abánico de actividades cada vez más amplio, donde cuestiones como las situaciones de emergencia derivadas de catástrofes naturales o las migraciones y la detección de canales de tráfico de seres humanos son también contempladas. Una evolución que, por otra parte, inevitablemente recuerda la experimentada por la agenda de la OTAN.

Por otra parte, en 2006 la OTCS amplió su nómina de participantes, ya que Uzbekistán decidió levantar la moratoria de participación activa e ingresar como miembro de pleno derecho en la organización, algo que ratificaría el parlamento uzbeko en marzo de 2008 (en realidad se trataba de volver a ella, puesto que ya había sido miembro del Tratado de Seguridad Colectiva de la CEI). Ese gesto pareció ratificar el distanciamiento entre Tashkent y Washington tras los incidentes de Andiján en 2005¹ y los esfuerzos realizados por Rusia desde 2004 para aproximarse a Uzbekistán, como demuestra la firma de un Tratado de Cooperación Estratégica y de un Tratado de Relaciones Aliadas entre los dos países en los años siguientes.

Unos acuerdos tanto más interesantes porque no fueron los únicos alcanzados por Rusia con Estados de la región en esos años. Así, en 2003 se produjo, por primera vez desde la Guerra Fría, el establecimiento de una base militar rusa en Asia Central, en Kant. Una base que, en fecha tan reciente como junio de 2008, Rusia tenía intención de dotar de más equipamiento y más personal. Es interesante resaltar, por otra parte, que la base rusa de Kant se encuentra situada a sólo 30 km de la base norteamericana de Ganci. A dicha base siguieron una base permanente para la 201ª División de Infantería Motorizada Rusa y una base área, ambas en Dushanbe, cedidas por Tayikistán, país con el que, ya en 2006, Rusia alcanzaría un acuerdo para el uso recíproco de sus fuerzas armadas. El colofón de todo ello fue la decisión adoptada en octubre de 2007, con ocasión de 15ª Cumbre de la organización, en virtud de la cual los Estados miembros de la misma podrían comprar armamento y equipamiento para sus fuerzas armadas y especiales a precios internos rusos.

Así, parece innegable que la OTSC permitió en sus primeros años una expansión de las funciones de su predecesor, el Tratado de Tashkent, un refuerzo de la cooperación militar y de seguridad, la creación de una fuerza de despliegue rápido conjunto –que no puede por menos que recordarnos a la de la OTAN– y la realización de ejercicios militares conjuntos, pero también que contribuyó a un incremento considerable del peso de Rusia en la región de Asia Central, algo que Moscú considera prioritario en el contexto de la creciente presencia de la OTAN, y aunque en mucha menor medida de la UE, en su flanco occidental. Algo para lo que Rusia ha hecho un esfuerzo consciente ya que, de hecho, Moscú ha reducido los despliegues de fuerzas fuera de la CEI al tiempo que ha incrementado la proporción del presupuesto dedicada a instalaciones militares y fuerzas relativas a misiones de la OTSC, suministrando armamento a sus aliados a los mismos precios que paga la propia Rusia. Esa circunstancia explica en buena medida la modernización militar a que asistimos en estos momentos en Asia Central.

¹ El 13 de mayo de 2005, tras un ataque armado, un número indeterminado de manifestantes fueron muertos por tropas del gobierno en esta ciudad del este de Uzbekistán.

La Organización de Cooperación de Shangai

A diferencia de la OTSC, la OCS no ha sido nunca una alianza militar como tal y así lo reiteran sus miembros una y otra vez pero, a semejanza de la OTSC, la OCS también surgió a partir de una estructura preexistente; en este caso, el denominado “Grupo de Shangai” (o “los Cinco de Shangai”) creado en 1996 por China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán como medida de confianza que permitiera la desmilitarización de las fronteras que los separan, el establecimiento definitivo de las fronteras y, en su momento, la cooperación transfronteriza.

A partir de ese germen –y con la incorporación de Uzbekistán– surgiría en 2001 la OCS, considerada por algunos autores como la institución multilateral de seguridad más importante de Asia Central. A tal valoración invita, al menos, su nómina de participantes, que cuenta, junto a los Estados arriba mencionados, que son participantes de pleno derecho, con otros Estados de la región que de modo regular u ocasional pueden tomar parte en las cumbres, ya sea como observadores –una categoría a la que pertenecen la India, Pakistán, Mongolia e Irán–, ya sea en calidad de “invitados distinguidos”, como lo han hecho Turkmenistán y Afganistán recientemente.

Dos aspectos han caracterizado progresivamente a la organización: su énfasis en la lucha contra los desafíos del extremismo, el separatismo y el terrorismo, que consideran interconectados (una característica de clara inspiración china que se hace patente ya desde la aprobación de la carta de la organización en San Petersburgo en 2002) y su voluntad cada vez más explícita de que sean los Estados de la región los que, libres de injerencias externas, decidan el futuro de la misma. Este último rasgo ha sido si cabe más acusado desde 2005, cuando en el contexto de la cumbre celebrada en Astaná se instó a EEUU, presente en la región desde el lanzamiento de la operación Libertad Duradera en Afganistán, a retirar sus tropas estacionadas en los Estados miembros de la región con objeto de su participación en la guerra contra el terrorismo. Una acción que, más allá de poner en entredicho el discurso oficial de que la OCS no se dirige contra ningún tercer Estado, vuelve a poner de manifiesto el hecho de que las organizaciones en Asia Central son en muchas ocasiones instrumentos en la lucha por la influencia que parecen librar las potencias.

Por lo que hace a la lucha contra el terrorismo, ha sido desde el comienzo uno de los objetivos clave de la organización, como han evidenciado, entre otras cosas, la creación de una estructura antiterrorista (RATS) en Tashkent (Uzbekistán), que se hizo efectiva de modo definitivo en 2004 y las operaciones antiterroristas puestas en marcha en el seno de los diferentes Estados desde 2006 con el fin de identificar los canales de infiltración empleados por los terroristas.

Junto a ello, como ocurría en el caso de la OTSC, los miembros de la OCS son muy conscientes de las posibles consecuencias de ignorar la situación en Afganistán. De ahí su voluntad de desempeñar un papel cada vez más relevante en la solución de dicho problema a través del Grupo de Contacto para Afganistán, establecido en 2005.

Ahora bien, de manera análoga a lo que ocurría en el caso de la OTSC, la OCS ha ido expandiendo progresivamente su ámbito de actuación incluyendo no sólo buena parte del abanico de las nuevas amenazas a la seguridad –para las que parece mejor dotada que la OTSC– sino cuestiones de carácter económico y comercial, energético, tecnológico, de

lucha contra las drogas e incluso de protección medioambiental y alivio de la pobreza, como se ha puesto de manifiesto en la cumbre celebrada a finales de agosto de 2008 en Dushanbe. Sin embargo, hay que resaltar que la principal impulsora de esta cooperación ha sido en la mayor parte de los casos China, algo especialmente claro en lo que respecta a la cooperación económica, donde el gigante asiático ha insistido en la importancia de la cooperación para la mejora de las telecomunicaciones y las vías de comunicación y transporte, al tiempo que se ha mostrado partidario incluso de la creación de una hipotética zona de libre comercio entre los Estados participantes en la organización. Con esta actitud, China, más allá de querer asegurarse el acceso a los hidrocarburos de Asia Central, de los que está tan necesitada, da muestras de lo que parece una clara voluntad de ejercer un papel de liderazgo en la OCS que le permita mantener en Asia Central una posición no de control, pero sí de cierta influencia.

Es evidente, en consecuencia, que la actuación de las distintas organizaciones responde a intereses explícitos pero también a otros que no lo son tanto y que los distintos actores buscan consolidar sus propias agendas a través de ellas. Así, si bien persiguen incrementar la seguridad en Asia Central, ayudando a disipar tanto las amenazas más tradicionales como, sobre todo, los nuevos desafíos a la seguridad, tan presentes en la región que nos ocupa, son al propio tiempo útiles instrumentos en manos de los distintos actores en su esfuerzo por incrementar su influencia en la región y, simultáneamente, tratar de reducir la de los demás.

En este sentido, el hecho de que sólo un Estado con un notable peso específico en la región como Rusia participe en dos de estas organizaciones, la OCS y la OTSC y que, en función de lo acordado en la cumbre de Bishkek en 2007, ambas estén empezando a coordinar sus actividades y establecer vínculos cooperativos, no parece una cuestión carente de relevancia. Como tampoco es desdeñable el hecho de que sea Rusia quien insista una y otra vez en la importancia de esa cooperación y China quien mantenga una actitud mucho más fría hacia la misma, deseando retener un mayor margen de maniobra y evitando ser arrastrada –al menos explícitamente– a un hipotético eje antiestadounidense o antioccidental. Una diferencia de perspectiva que se ha vuelto de poner de manifiesto en la cumbre de la OSC celebrada recientemente en Dushanbe con los acontecimientos Osetia del Sur como telón de fondo.

Ahora bien, esa cooperación –nada fácil por otra parte, como decimos– no debe ocultarnos otra cuestión igualmente importante: la de la competencia entre Rusia y China por la influencia en Asia Central, una región con la que les unen a ambos importantes vínculos históricos y de cuya importancia política, económica y estratégica en un futuro no tan lejano son tan conscientes como los propios EEUU. De hecho, esa competencia podría contribuir a explicar la tensión que ha caracterizado las relaciones entre las secretarías de las dos organizaciones a lo largo de los últimos años. De hecho, el Memorando de Entendimiento firmado por la OTSC y la OCS en octubre de 2007 para consagrar la cooperación entre las organizaciones buscaba probablemente coordinar los planes para el futuro y delimitar las esferas de actuación de las dos organizaciones con el fin de evitar conflictos.

Con todo, sean los aspectos competitivos o los cooperativos los que predominen entre la OTSC y la OCS, parece claro que la mera “multilateralización” de los asuntos, en particular los de seguridad, que vive Asia Central es en sí misma favorable a los intereses

de Rusia y China, por cuanto puede contribuir a reducir la influencia en la región de unos EEUU que han basado excesivamente su presencia en la región en una red de relaciones bilaterales.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte

La OTAN es una organización de naturaleza completamente distinta a la OTSC o la OCS, de la que además no forman parte los Estados de la región y que, en consecuencia, no permitirá a EEUU servirse de ella para competir de modo efectivo por la influencia en la región.

Y es que, en efecto, la OTAN ha sido uno de los canales de la presencia de EEUU en Asia Central desde el fin de la Guerra Fría y el único basado en una organización internacional. Más en concreto, han sido dos las razones clave de la presencia de la Alianza Atlántica en Asia Central: la Asociación para la Paz (APP) primero y la operación Libertad Duradera y el despliegue de la fuerza de estabilización en Afganistán (ISAF), después.

La APP hizo posible la cooperación entre las repúblicas ex soviéticas y la OTAN en un amplio abanico de cuestiones de seguridad y defensa. El problema es que el mecanismo estaba en consonancia con la “política de puertas abiertas” de la organización, lo que suponía que algunos de sus participantes pudieran acabar por ser miembros de pleno derecho de la OTAN. Esa situación, en el caso de Asia Central y cuando muchos de los Estados participantes en la APP situados más al oeste ya se han integrado en la Alianza Atlántica, no sólo no ha permitido a la OTAN ser considerada por los Estados de la región como algo propio, sino que además ha alimentado los recelos hacia una organización vista cada vez más como valedora únicamente de los intereses de EEUU. En suma, una potencia externa a la región.

Unas impresiones que se han visto reforzadas por la mayor presencia de la OTAN en la región derivada de sus labores en Afganistán. Y es que cuando la OTAN se hizo cargo del mando de la ISAF en 2003 negoció distintos acuerdos –incluidos acuerdos de tránsito para sus fuerzas– con los Estados de Asia Central, nombró un representante especial para Asia Central y estableció un oficial de enlace permanente en la región.

Y por si todo ello era poco, la negativa de la Alianza Atlántica a las iniciativas cooperativas avanzadas por Rusia desde la OTSC tampoco ha contribuido a reducir tensiones. Ello ha tenido como resultado unos vínculos exiguos entre ambas organizaciones que, con todo, aun se sitúan por encima de los que ligan a la OTAN con la OCS, completamente inexistentes.

Sin embargo, reconsiderar la disposición para cooperar con otras organizaciones parece más que aconsejable si la Alianza Atlántica en general y EEUU en particular quieren mejorar su imagen en Asia Central. La introducción de tales dinámicas cooperativas suavizaría la imagen de la OTAN como intrusa en la región, introduciría a EEUU, siquiera mínimamente, en las dinámicas multilaterales mencionadas, facilitando con ello al propio tiempo el relanzamiento de sus relaciones con aquellos Estados de la región con los que se haya podido producir un distanciamiento en los últimos años. Por otra parte, la derivada de tal cooperación sería la única posición que permitiría a los Estados miembros de la Alianza participar, aunque sea mínimamente, en las decisiones acerca de los

asuntos de seguridad en la región. Por último, pero no menos importante, permitiría una mejor coordinación, si es que se puede considerar que hay alguna, entre las tres organizaciones en aquello en que sus intereses parecen converger en mayor medida: la estabilización de Afganistán.

Conclusiones: Ahora bien, si nos detuviéramos aquí, estaríamos pasando por alto un elemento igualmente relevante y es que, siendo innegable la importancia de las potencias, al analizar la repercusión de las organizaciones en la seguridad de Asia Central no podemos perder de vista el papel que juegan los “pequeños” Estados centroasiáticos por cuya atención compiten las grandes potencias. De hecho, esa misma competencia de las grandes potencias los convierte en los árbitros de la situación. Y parecen aprovechar hábilmente esa posición tratando de equilibrar su participación en la OTSC con su acción a través de la SCO y sirviéndose de las relaciones con occidente en general y la OTAN en concreto para hacer posible una estrategia de diversificación.

El problema es que unas organizaciones que acumulan objetivos explícitos e implícitos como los expuestos más arriba y entre las que se registra un patrón de interacciones como el que acabamos de describir, bien pueden contribuir a contrarrestar las amenazas concretas a la seguridad identificables en el escenario centroasiático, pero no favorecerán la estabilidad, sino más bien lo contrario, en la región, ya que sirven como canal para la rivalidad entre las grandes potencias. En efecto, mientras que las organizaciones que nos ocupan han podido servir en algunos momentos, en particular la OTAN y la OCS para reducir o, incluso, evitar recelos entre sus miembros, pueden también estar contribuyendo a generar suspicacias entre las potencias que las lideran, incrementando con ello el grado de incertidumbre presente en la región en cuya estabilidad pueden acabar por tener un impacto negativo.

Gracia Abad Quintanal

Investigadora visitante, Royal Holloway, Universidad de Londres