

Shanghai Cooperation Organization faces a strategic choice

Abstract:

In June 2021, the Shanghai Cooperation Organization (SCO) celebrates its 20th anniversary. This organization has evolved in many aspects throughout these twenty years. The authors analyse the organization's current situation, how two of its most important members (Russia and China) combine their global goals, the SCO choices, and the path it should take to fulfil its most important mission, according to its fundamental document (the Charter of the SCO): the maintenance of peace and improvement of security and confidence in the region.

Keywords:

Belt and Road Initiative, Central Asia, China, India, Russia, Shanghai Cooperation Organization.

Cómo citar este documento:

ALONSO MARCOS, Antonio y NURIMBETOV, Rakhmatulla. *La Organización de Cooperación de Shanghái se enfrenta a una elección estratégica*. Documento de Opinión IEEE 59/2021. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO59_2021_ANTALO_Shanghai.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

En junio de 2021, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) celebra su XX aniversario. Esta organización ha evolucionado en muchos aspectos a lo largo de estos veinte años y ahora se encuentra en una encrucijada. Del pequeño grupo de los cinco (República Popular China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán) han llegado a ser ocho miembros de pleno derecho, a los que hay que sumar cuatro observadores, seis socios de diálogo, cinco invitados y cinco interesados. Además, en su seno cohabitan viejos enemigos, introduciendo así un elemento de inestabilidad interna. Como ámbito de cooperación económica y cultural tiene un gran potencial, pues abarca a casi la mitad de la población mundial. ¿Qué camino puede tomar la OCS en el futuro? ¿Su agenda tendrá cambios? ¿Habrá reformas institucionales en la organización? ¿Cuál será el papel de la OCS en la configuración del nuevo orden mundial multipolar y en la región? Por último, al ser una organización liderada por China, ¿cómo ha influido en ella su proyecto estrella, la Nueva Ruta de la Seda o *Belt and Road Initiative* (BRI)?

Recordando los inicios... y los principios

En su afán por clarificar sus fronteras, China impulsó una serie de encuentros que ayudaran a hacer una delimitación definitiva con los países circundantes resultantes de la disolución de la Unión Soviética (1991): Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán. Surgió así el Grupo de los Cinco de Shanghái o *Shanghai Five*, cuyo primer éxito fue la firma del Tratado sobre la Profundización de la Confianza Militar en las Regiones Fronterizas con los Jefes de Estado de los países citados anteriormente. En 1997, vino otro paso adelante con la firma del Tratado sobre Reducción de Fuerzas Militares en Regiones Fronterizas. Siguieron reuniéndose cada año en una ciudad distinta hasta que en junio de 2001 Uzbekistán quiso sumarse a estos *Shanghai Five* y sus protagonistas vieron las ventajas de extender estos mecanismos a otros países del entorno y le dotaron de cierta institucionalización. Así, el 15 de junio de 2001, se reunieron en Shanghái aquellos seis para firmar la Declaración sobre el Establecimiento de la Organización de Cooperación de Shanghái, dotándole de cierta estructura orgánica.

En dicha Declaración fundacional se fijaban los principios y objetivos que debían guiar la organización, haciendo referencia expresa a los Acuerdos de creación de confianza en el ámbito militar y de reducción mutua de las fuerzas armadas en la zona fronteriza

firmados en 1996 y 1997 en Shanghái y Moscú, respectivamente. De junio de 2001 es también otro documento fundamental, la Convención de Shanghái para combatir el terrorismo, el separatismo y el extremismo, que dejaba claro cuáles son las tres principales amenazas (llamándoles incluso «los tres males», siguiendo la tradición de la nomenclatura china, tan amiga de combinar números en sus expresiones)¹.

Ya transformada en organización, aquel foro buscó recubrirse con varios órganos que dieran mayor sentido a su permanencia y a su acción en el tiempo, y en 2004 se creó la Secretaría General, actualmente ocupada por Vladimir Norov (ministro de Exteriores de Uzbekistán entre 2006 y 2010), y el centro antiterrorista RATS, con sede en Taskent². A sus objetivos de cooperación en el campo de la seguridad y la defensa se fueron sumando otras áreas como la cooperación económica y la cultural, de manera que, en la actualidad, además de la cumbre anual (Consejo) de Jefes de Estado y su cumbre preparatoria, el llamado Consejo de jefes de Gobierno, también hay reuniones a nivel de: jefes de parlamento; secretarios de Consejo de Seguridad; ministros (de Exteriores, de Defensa, de Emergencias, de Economía, de Transporte, de Cultura, de Educación y de Salud); jefes de Tribunal Supremo; y fiscal general.

Como se ve, la organización intenta abarcar un amplio espectro de cooperación, pero existen pocos indicios de que se busque profundizar en dicha relación. Para ser claros, no se busca emular el proceso de integración europea. Ni se pretende ni se puede, porque en este cuadrilátero miden sus fuerzas dos actores principales (China y Rusia), a los que se han ido sumando otros de semejante nivel (India) o de un peso nada desdeñable (Kazajstán, Pakistán, Uzbekistán), si bien es cierto que existen otros miembros más pequeños y vulnerables (Kirguistán, Tayikistán)³. Por lo tanto, especialmente desde su ampliación de 2017, no se puede decir que se busque la

¹ RUIZ GONZÁLEZ, Francisco José. *La Organización de Cooperación de Shanghái en su X aniversario*. Documento de Análisis IEEE 18/2011. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA18_2011OrganizacionCooperacionShanghai.pdf (consultado 10/04/2020).

² PLATER-ZYBERK, Henry y MONAGHAN, Andrew. "Strategic Implications of the Evolving Shanghai Cooperation Organization", *Strategic Studies Institute*, US Army War College, agosto 2014, pp. 20-21. Disponible en: <http://www.jstor.com/stable/resrep11392> Fecha de la consulta 10.12.2020.

³ Según algunos expertos, el caso tayiko es especialmente preocupante, pues además de ser el país más pobre de la región, ve incluso amenazada su propia supervivencia como país por las proclamas que se hacen desde China de que buena parte del territorio tayiko fue en su día chino y a ellos debe retornar. Ver ROZANSKIJ, Vladimir. "Tajikistan, 'part of the Chinese empire'", *Asia News*, 26 enero 2021. Disponible en: <http://www.asianews.it/news-en/Tajikistan,-'part-of-the-Chinese-empire'-52169.html>

conformación de un bloque homogéneo, compacto, sino un foro de diálogo que ayude a limar asperezas entre sus miembros con limitada acción hacia el exterior.

Gran potencial, pero pocos progresos

Mucho ha llovido desde que los *Shanghai Five* se transformaran en organización y, sin duda, se puede asegurar que se ha convertido en uno de los actores importantes en la región euroasiática. Ha habido avances significativos, especialmente, en la lucha contra las amenazas del terrorismo internacional, el extremismo y el separatismo y en garantizar la seguridad regional en general, aunque no demostró ser un mecanismo muy útil en las grandes crisis que han azotado a Kirguistán (las revoluciones de colores de 2005, 2010 y 2020), quizá por ser considerado un mero episodio de inestabilidad interna y, como tal, encuadrado bajo el principio de *ius cogens* de no injerencia en asuntos internos de otros estados, que en estas latitudes se considera inviolable y «sacrosanto».

Aunque la OCS ha servido para cooperar y coordinarse mejor en el campo de la seguridad la defensa, no ha podido avanzar en el campo económico, que es clave para la integración y convergencia de unos estados miembros con sistemas políticos y económicos tan diferentes. Por otro lado, el aumento de las tensiones entre algunos miembros, sobre todo entre la India y China, así como la crisis derivada de la pandemia y las actuales incertidumbres geopolíticas en Eurasia⁴, pueden exacerbar aún más la situación dentro de la organización.

Después de que India y Pakistán se convirtieron en miembros de pleno derecho en 2017, la OCS entró en una nueva etapa en su relativamente corta historia. Se puede decir que su esencia anterior ha cambiado: a primera vista, la OCS ha pasado de ser una organización regional «pura» a convertirse en el organismo interestatal euroasiático más grande.

⁴ «Crude oil pipelines from Russia and Kazakhstan to China demonstrate China's interest in increasing overland supply. In early 2019, China's 600,000-barrels-per-day pipeline from Russia made up approximately 6 percent of all crude oil imports. [...] In 2019, approximately 34 percent of China's natural gas imports (45 billion cubic meters) came from Turkmenistan by a pipeline that runs through Kazakhstan and Uzbekistan. This pipeline can transport 55 billion cubic meters per year, and Turkmenistan and China plan to expand it to 80 billion cubic meters per year in 2020». "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China", *Office of the U.S. Secretary of Defense, Annual Report to Congress*, 1 de septiembre de 2020, p. 134. Disponible en: <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF> Fecha de la consulta 20.01.2021.

Actualmente, el área total de sus estados miembros es de más de 34 millones de km², lo que significa el 60 % de la región euroasiática. La población total de los países de la OCS es de más de 3000 millones que es aproximadamente la mitad de la población mundial. Además, cuatro miembros de la organización (Rusia, China, Pakistán e India) son estados con armas nucleares y ocupan una posición importante en las relaciones internacionales.

Es, precisamente, en el campo de la seguridad y la defensa donde la OCS ha mostrado su músculo. La realización anual de ejercicios militares conjuntos es solo una prueba más de ello. En efecto, aunque dichos ejercicios tenían como objetivo «ensayar» una respuesta conjunta contra grupos terroristas, de todos es sabido que la lucha contra el terrorismo no suele hacerse con medios militares, o al menos no es la manera más eficaz de hacerlo, y menos aún si se prolonga en el tiempo. Asunto distinto es la lucha contra una insurgencia o contra una guerrilla en el que, en efecto, es preciso combinar el uso de la fuerza militar con otro tipo de herramientas que permitan desactivar la base social que apoya a dicha insurgencia, desarmándoles también en el terreno de los argumentos (la consabida lucha por las mentes y los corazones).

En 2021, Pakistán acogerá la ejecución de este entrenamiento conjunto bajo el nombre de Pabbi-Antiterror-2021, decisión anunciada durante la 36ª reunión del Consejo de la Estructura Regional Antiterrorista (RATS) celebrada en Taskent el pasado 18 de marzo, donde además se adoptó el proyecto de programa de cooperación para 2022-2024 contra el terrorismo, el separatismo y el extremismo⁵. Los últimos ejercicios conjuntos fue la *Peace Mission-2020*. Los «apenas» 10 000 soldados simularon llevar a cabo una operación antiterrorista en el Distrito Militar Central de Yurginsky, en el campo de entrenamiento de la región de Kemerovo (Siberia suroccidental)⁶.

El año anterior, Rusia fue la encargada de dirigir los ejercicios TSENTR-2019 junto a fuerzas de India, Pakistán, Kirguistán, Kazajistán, Tayikistán y Uzbekistán, además de 1600 soldados chinos provenientes de su *Western Theater Command*⁷ y unos 30 aviones

⁵ “India, Pakistan, China to participate in SCO joint anti-terrorism exercise”, *The Print*, 21 marzo 2021. Disponible en: <https://theprint.in/diplomacy/india-pakistan-china-to-participate-in-sco-joint-anti-terrorism-exercise/625869/>

⁶ “About 10,000 troops from SCO member states to take part in anti-terror drills in Russia”, *TASS*, 2 marzo 2020. Disponible en: <https://tass.com/defense/1125555>

⁷ El Mando para el Teatro de Operaciones Occidental es el geográficamente más extenso de toda China y parece que sería el responsable de responder a un potencial conflicto con India y a las amenazas terroristas e insurgentes hacia y desde dentro del occidente de China. Ver Office of the U.S. Secretary of Defense..., *op. cit.*, p. 140.

y helicóptero de ala fija (incluidos bombarderos H-6)⁸, siendo el segundo año consecutivo en el que se coordinaban las fuerzas aéreas de ambos países, tras los ejercicios VOSTOK-2018⁹. Aunque en junio de 2019 Rusia y China elevaron su cooperación al grado de «asociación estratégica integral de coordinación en una nueva era», comprometiéndose a una coordinación más estrecha en cuestiones de seguridad global y apoyo mutuo, ambos países han rechazado crear una alianza militar entre ambos o una alianza abierta a otros países. Esto es algo que, sin duda, se comprobará en los próximos años, pero lo que sí se puede ver ya es su colaboración en el desarrollo de tecnología de defensa conjunta y ejercicios y cooperación en otras iniciativas de modernización militar¹⁰.

Aparte de esos ejercicios militares conjuntos, China ya no oculta que desea tener presencia militar permanente en Asia Central, más concretamente bases en Tayikistán¹¹, asunto por el que la Administración Trump dio la voz de alarma¹², además de recordar que por lo menos desde 2016 la Policía Militarizada china (PAP, por sus siglas en inglés) parece haber operado en Tayikistán, vigilando las fronteras de la región donde confluyen Afganistán, Tayikistán y China¹³. El asunto de las bases militares en Asia Central es mucho más delicado de lo que parece ya que Rusia no suele acoger de buen grado este tipo de noticias, ya sean chinas o indias, mucho menos si son estadounidenses. Hay que recordar que fue la OCS quien reclamó ya en 2005 a EE. UU. que abandonara Afganistán, lo que supuso un duro revés diplomático para la Administración Bush Jr¹⁴.

Sin embargo, se puede decir que el potencial de una asociación tan grande permanece sin explotar en la práctica, especialmente en el campo económico en sentido amplio: el

⁸ Ibidem, pp. 126-127.

⁹ BOULÉGUE, Mathieu. "Russia's Vostok Exercises Were Both Serious Planning and a Show", *Chatham House*, 17 septiembre 2018. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/2018/09/russias-vostok-exercises-were-both-serious-planning-and-show> Fecha de la consulta 09.01.2021.

¹⁰ Office of the U.S. Secretary of Defense..., *op. cit.*, p. 135.

¹¹ PUTZ, Catherine. "Why Did Tajikistan Make an Appearance in the China Military Power Report?", *The Diplomat*, 3 septiembre 2020. Disponible en: <https://thediplomat.com/2020/09/why-did-tajikistan-make-an-appearance-in-the-china-military-power-report/>

¹² Office of the U.S. Secretary of Defense..., *op. cit.*, p. 128.

¹³ Ibidem, p. 70.

¹⁴ Así rezaba la Declaración Final de la V Cumbre OCS celebrada en Asytana el 5 de julio de 2005: «Given the completion of the active military phase of the antiterrorist operation in Afghanistan, the member states of the Shanghai Cooperation Organization deem it necessary for the relevant participating states of the antiterrorist coalition to set a deadline for the temporary use of said infrastructure and presence of their military contingents in the territory of the SCO member states». *Declaration by the Heads of the Member States of the Shanghai Cooperation Organization*, Astana, 5 julio 2005. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:LAut30TSaPkJ:eng.sectsco.org/load/197543/+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=es>

transporte y la logística, la inversión y las finanzas o los proyectos de infraestructura no han dado un salto cualitativo en estas décadas. De hecho, las aspiraciones de los Estados en esta área quedan limitados a la adopción de programas de carácter general y documentos declarativos.

Erosión del tándem ruso-chino

Sin embargo, la ralentización de la cooperación en la OCS comenzó a manifestarse antes de su expansión en 2017, así que no todo es consecuencia de su proceso de ampliación. Quizá, la razón más evidente de su desaceleración se puede encontrar en la erosión del tándem ruso-chino pues, aunque evidentemente el principal actor es China, desde los inicios Rusia ha hecho todo lo posible por «tutelar» este proceso, aunque sin llegar a minarlo, más bien aspirando a coliderarlo. De ahí que se hable de tándem.

Durante unos 10 años, Pekín ha estado promoviendo dos iniciativas económicas dentro de la organización: el establecimiento del Banco de Desarrollo de la OCS y el Fondo de Desarrollo, así como la creación de un Área de Libre Comercio (TLC). Por su parte, Rusia, que ha sido durante mucho tiempo un partidario del fortalecimiento de los componentes militares y de seguridad de la OCS, se ha opuesto a esos intentos chinos de institucionalización de la cooperación económica y financiera dentro de la organización. En respuesta, Moscú impulsó primero la Comunidad Económica Euroasiática (CEEa), luego la actual Unión Euroasiática y posteriormente su proyecto de Gran Eurasia, concepto clave de su geopolítica que tiene como objetivo prioritario reinventar su política hacia Eurasia. La razón de tan estratégico cambio es no sólo el deterioro de las relaciones de Moscú con Europa, sino también su temor por la creciente influencia de China en Asia Central.

Todavía en fechas más lejanas, allá por 2013, hubo un cambio radical en la estrategia global de la República Popular China, que se debió en parte a la situación en la OCS. Con la convicción de que Moscú permitiría la potencial transformación de la OCS en un bloque con carácter económico, el entonces nuevo líder del país, Xi Jinping, anunció la iniciativa *One Belt, One Road* (OBOR)¹⁵, más tarde rebautizado con un nombre menos

¹⁵ Cabe resaltar que el lugar elegido para anunciar al mundo este proyecto fue la recién (2010) creada Universidad Nazarbayev en Astana. "President Xi Jinping Delivers Important Speech and Proposes to Build a Silk Road Economic Belt with Central Asian Countries", *Chinese Ministry of Foreign Affairs*, 7 septiembre

cacofónico, la *Belt and Road Initiative* (BRI) o *New Silk Road*. Así, se ve que China ha decidido crear un mecanismo para fortalecer su influencia en Asia Central y Eurasia en general, sin la «asistencia» de la OCS. De hecho, lanzó este proyecto que encarna la gran estrategia eurasiática de China sin tener un acuerdo con Moscú en formatos multilaterales. De esta manera, el sueño de Pekín de convertir a la OCS en un mecanismo de integración económica ha perdido su significado. Parece que la OCS ha cumplido su misión principal dentro de la estrategia de Pekín hacia Asia Central, al menos durante los próximos años. Ha desarrollado su BRI de una manera más asertiva, dejando a la OCS en un segundo plano, a su sombra.

De hecho, el BRI es esencialmente un proyecto basado en la estrategia anterior de China hacia la OCS. En este sentido, es una continuación de las iniciativas de Pekín dirigidas a crear instituciones financieras y corredores de transporte internacional dentro de la OCS, pero por alguna razón no se materializó. En particular, los principios de «consultas mutuas», «beneficio mutuo», «deseo de desarrollo común» declarados por el lenguaje BRI de Pekín derivan del «espíritu de Shanghái»¹⁶, que es la piedra angular de la doctrina de la OCS.

En el futuro, se espera que aumente la influencia de China en Asia y en el mundo en general, lo que plantea la cuestión de qué papel puede desempeñar la OCS en su estrategia. Por ahora, no hay duda de que el BRI es la principal prioridad de política exterior de Pekín.

¿Es el RIC (Rusia-India-China) capaz de convertir a la OCS en una verdadera herramienta de la geopolítica euroasiática?

Algunas especulaciones hablan de la posibilidad de que el tándem Moscú-Pekín puede convertirse en un «trío» al añadirse Nueva Delhi. La RIC (Rusia-India-China) es

2013. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpfwzysiesgjtfhshzzfh_665686/t1076334.shtml

¹⁶ «Firmly upholding the Shanghai Spirit, the SCO member states have established an example of the new type of international relations featuring win-win cooperation. China is willing to, together with all parties, strengthen the sense of community of shared future, and build a common home of security, stability, development and prosperity». “Xi Jinping Attends 17th Meeting of SCO Council of Heads of State and Delivers Important Speech, Stressing to Jointly Build a Common Home of Security, Stability, Development and Prosperity and Announcing China to Host the 2018 SCO Summit”, *Chinese Ministry of Foreign Affairs*, 10 junio 2017. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/2017zt/xjpdhjpgsfwbcxshzzcygyslshdsqchyhastnzxsbh/kms/t1469850.shtml

promovida activamente principalmente por Moscú, ya que quiere «frenar» la creciente influencia china en Eurasia. De hecho, esta fue la razón principal por la que Rusia presionó abiertamente a Nueva Delhi para que se uniera a la OCS. En este sentido, ¿cuál es el enfoque de la India hacia la OCS y su futuro? ¿Está India lista para participar en la construcción del futuro de la organización dentro del formato RIC? Si el RIC se desarrolla con éxito, aumentarán las posibilidades de que estas tres potencias principales mejoren sus relaciones dentro de la OCS. Como tal, también podría fortalecer a la propia organización. Sin embargo, si el «trío» falla, ¿tendría un impacto negativo en el futuro de la OCS?

Hay algunos nubarrones en el horizonte que podrían enturbiar el funcionamiento eficaz del RIC. En primer lugar, parece que la disputa territorial entre China e India se mantendrá como una «bomba de relojería», que puede convertirse en una tumba diplomática o incluso en un conflicto militar en cualquier momento. Los enfrentamientos militares de 2020 en la provincia de Ladakh revelaron un potencial para un escenario semejante¹⁷. En segundo lugar, como resultado del mayor deterioro de las relaciones Occidente-Rusia y Occidente-China, el acercamiento entre Moscú y Pekín puede preocupar a India y provocar su distanciamiento del formato RIC. Y, en tercer lugar, la creciente competencia de India con China en el sudeste asiático puede enfriar el diálogo entre Pekín y Nueva Delhi e incluso afectar indirectamente las relaciones de India con Rusia.

Por tanto, la cuestión del papel de la RIC como un «pilar» potencial para el futuro de la OCS permanece abierta, como también sigue siendo una incógnita qué papel jugarán los demás miembros de la OCS (países de Asia Central y Pakistán), que ciertamente afectará al desarrollo futuro de la organización, aunque a diferencia de los «tres grandes», no buscan establecer sus propios conceptos geopolíticos en la región.

¿Crisis institucional?

Uno de los problemas, anticipado por algunos expertos, para el correcto funcionamiento de la organización tras la ampliación de 2017 fue la pérdida de eficacia por el llamado

¹⁷ DE LA CAL, Lucas. “Una veintena de soldados indios mueren en un enfrentamiento contra militares chinos en el Himalaya”, *El Mundo*, 16 junio 2020. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/06/16/5ee8ba8ffc6c8317368b4615.html>

«principio de consenso». En la OCS, las decisiones se toman por unanimidad, siendo fácil de imaginar lo duras que eran las negociaciones primero entre cinco países y luego entre seis, más si cabe ahora entre ocho tan dispares.

Este principio de consenso, consagrado en la Carta de la OCS, las Reglas de Procedimiento y otros documentos fundamentales de la organización, se puede comparar con el derecho de veto del Consejo de Seguridad de la ONU, pues si alguno de los cinco miembros permanentes se opone a un tema en particular, no se garantizará el consenso y la propuesta no saldrá adelante; de hecho, en la ONU se intenta buscar el acuerdo entre los cinco grandes antes de elevar un tema a la consideración del Consejo de Seguridad, precisamente para ahorrar la vergüenza internacional cuando eso sucede.

Este es un principio muy importante para la OCS ya que garantiza la igualdad de los Estados miembros, independientemente de su tamaño, su sistema político y su poder económico. Sin embargo, en la práctica, las organizaciones con miembros que compiten pueden utilizar este principio como una táctica obstruccionista o para limitar ciertos intentos de la otra parte. Por tanto, se puede predecir que en el futuro se intensificará el debate sobre la necesidad de mantener o no el principio de consenso dentro de la OCS.

A buen seguro, los nuevos acontecimientos provocarán la necesidad de cambios en el marco legal de la OCS, dado que el grupo debe responder a las realidades regionales e internacionales actuales y redefinir sus principales prioridades. Si esto no sucede, la OCS puede continuar su camino hacia el estancamiento. Tal vez, la propuesta más seria en el cambio de la base institucional actual de la OCS sea la ofrecida por Rusia. Durante algunos años, Moscú ha estado sugiriendo la reforma de uno de los dos órganos principales de la OCS, la Estructura Regional Antiterrorista (RATS) con sede en Taskent, abogando por una transformación del RATS en un Centro Universal para Combatir Nuevos Desafíos y amenazas a la Seguridad. Sin embargo, esta idea aún no se ha debatido seriamente entre los miembros.

Además, la pandemia ha hecho sus propios ajustes a los enfoques de cada estado miembro hacia la cooperación multilateral. Por lo tanto, difícilmente cabe esperar un progreso serio en materia de reforma de la OCS, al menos a medio plazo.

El camino por delante

Independientemente de la forma en que se desarrolle la OCS en los próximos años, enfrentará el dilema de la expansión. La organización afirma estar abierta a la membresía de otros países euroasiáticos y algunos de ellos han estado llamando a la puerta durante algunos años, como Irán y Afganistán, entre otros.

Sin embargo, los actuales miembros son muy conscientes de que a la luz del empeoramiento de la situación internacional y el mayor agravamiento de la economía mundial debido a la pandemia de la COVID-19, es superfluo discutir este tema. Además, la plena adaptación de India y Pakistán a la organización también es un proceso que requiere mucho tiempo. Por esta razón, no parece razonable pensar que la OCS aceptará nuevos miembros en un futuro próximo, por lo que no parece que la cuestión de la ampliación vaya a ser un punto esencial en el próximo desarrollo de la organización.

Además, tampoco sería prudente hacerlo en estos momentos pues no se debe acceder al incremento de miembros de la organización sin atender las lagunas institucionales, ya que eso puede conducir a la OCS a la fragmentación, provocando la aparición de «alianzas tácticas» dentro de la misma organización. Al menos esto es lo que se ha visto en la experiencia de otras organizaciones regionales, como la misma UE, donde antes de la gran ampliación de 2004 se desarrolló un amplio debate en torno a la disyuntiva ampliación o profundización. Es bien sabido que la decisión política adoptada por Bruselas fue la de la ampliación y solo el paso del tiempo nos podrá permitir juzgar con mayor criterio si aquella fue una decisión acertada o no, si era el momento oportuno o no.

En el caso de la OCS, los problemas bilaterales no resueltos entre los miembros podrían llevar a un escenario como ese. Como se mencionó anteriormente, los problemas fronterizos entre India y Pakistán o entre China e India siguen pendientes. También es poco probable que los desacuerdos entre Rusia y China y entre China e India sobre temas estratégicos desaparezcan pronto.

Además, aunque se hayan firmado acuerdos de cooperación con otras organizaciones¹⁸, aspecto muy positivo por otro lado, la verdad es que se trata de instituciones donde se

¹⁸ Por ejemplo, con la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, con la ONU, con la Comunidad de Estados Independientes, con la ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) o con la CICA (Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia).

repiten los mismos miembros, añadiéndose alguno más para evitar solapamientos y coordinar mejor los esfuerzos. Parece que las expectativas (o temores) insufladas por la OCS en sus comienzos se han ido desvaneciendo o deshilachando por su afán de expandir su influencia en aquella área geográfica. No obstante, no hay que desdeñar otros proyectos protagonizados por China y por Rusia que sí tienen visos de materializarse y de tomar fuerza. Se trata del BRI (*Belt and Road Initiative*) y de la Unión Euroasiática, respectivamente. Mientras el primero es claramente un instrumento de China para extender su red de influencias económicas y comerciales¹⁹ (nada desdeñable en términos de seguridad en un mundo globalizado y tan dependiente de la economía), el segundo es ciertamente un proyecto que pretende emular el proceso de integración de las comunidades europeas que desembocaron en la Unión Europea y que un día, quizás, dé como fruto el surgimiento de unos «Estados Unidos de Europa» (en expresión de Winston Churchill) o de una «federación europea» (en palabras de Robert Schuman). Como conclusión, se puede decir que la OCS se enfrenta a una grave incertidumbre estratégica. Debe abordar cuestiones difíciles, desde los desarrollos institucionales internos hasta la competencia estratégica entre los miembros principales. Son precisamente ellos quienes deben responder a la pregunta sobre cuál es el papel clave que este mecanismo (RIC) debería desempeñar en la configuración del futuro destino de la organización.

Antonio Alonso Marcos
Profesor Universidad San Pablo CEU

Rakhmatulla Nurimebtov
Investigador de la University of World Economy and Diplomacy (Uzbekistán)

¹⁹ REHORST, Bob y KUIJL, Wouter. "Tajikistan's Catch-22: Foreign Investment and Sovereignty Risks", *The Diplomat*, 24 marzo 2021. Disponible en: <https://thediplomat.com/2021/03/tajikistans-catch-22-foreign-investment-and-sovereignty-risks/>