

La cooperación entre organizaciones internacionales para el equilibrio de poder y el mantenimiento de la seguridad internacional. La ONU y la Organización de Cooperación de Shanghai en la lucha contra el terrorismo

Andrea Arias Fernández, Licenciada en Relaciones Internacionales, UNAM

Abstract

La creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) marcó una nueva etapa en las relaciones internacionales, ya que implicó una reconfiguración en el sistema mundial, con la que se pretendía mantener un equilibrio de poder entre los países que permitiera que primara la cooperación sobre el conflicto. Sin embargo, la agenda de esta organización, por la lógica misma de su contexto de creación, incluía temas de seguridad de los países vencedores de la guerra.

Con los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el terrorismo se convirtió en parte de la agenda de seguridad internacional, no únicamente de la ONU, sino de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), cuyo nacimiento tiene origen en la búsqueda china de recuperar el espacio natural de influencia en Asia Central, a través de una organización que combatiera el terrorismo, el separatismo y el extremismo islámico en la región. La convergencia de los intereses de ambas organizaciones ha provocado que exista cooperación entre éstas en materia de terrorismo, lo cual permite, por un lado un equilibrio de poder entre Estados Unidos y potencias emergentes como China; y por el otro, el mantenimiento de la seguridad y estabilidad de las repúblicas de Asia Central y, específicamente de Afganistán, con la próxima retirada de las fuerzas estadounidenses de este país.

Desarrollo

Es sabido por los estudiosos de las Relaciones Internacionales que los protagonistas de la escena internacional, por cuestiones históricas, son los Estados. Sin importar el paso del tiempo y la influencia en el sistema internacional

de otro tipo de unidades, tales como las organizaciones internacionales y las empresas transnacionales, son los Estados quienes continúan delineando la arquitectura de la sociedad internacional a nivel regional y mundial.

Si bien el Estado ya no es únicamente el actor principal que participa en el proceso de toma de decisiones fuera del ámbito nacional, ya que existe influencia de los otros participantes de la escena internacional que, a su vez, buscan satisfacer una diversidad de intereses, estos últimos pueden ser convergentes o divergentes.

En el momento en que se da el primer caso, es decir, que los intereses son convergentes entre dos o más países, se avanza hacia la creación de organizaciones internacionales, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas. Ésta, como producto de la segunda posguerra, se gestó con la finalidad de mantener la paz y la seguridad internacionales; entendido de otra forma, se buscó anteponer la cooperación para evitar un conflicto entre las naciones que pudiese llevar nuevamente a otra gran guerra.

Sin embargo, no debe perderse de vista que el nacimiento de esta organización internacional, creada por los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial respondió a los intereses de éstos en la nueva configuración mundial. De esta forma, se creó el Consejo de Seguridad integrado por Estados Unidos de América, Reino Unido, Francia, China y la Unión Soviética (hoy en día, la Federación Rusa), los cuales fungen como miembros permanentes del único órgano de la institución cuyas resoluciones son de carácter vinculante.

Con el paso del tiempo y los cambios en el sistema internacional, la ONU continuó ampliándose no sólo en cuanto a los países que la integraban, sino a las formas de cooperación para mantener la paz y la seguridad a nivel global. No obstante, a raíz de los atentados ocurridos en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, considerados por el gobierno de aquel país como terroristas, en la agenda internacional de la organización mencionada se agregó el terrorismo como una amenaza que debía ser combatida en conjunto a través de la cooperación.

En este sentido, se creó el Comité contra el terrorismo, como parte del Consejo de Seguridad, a través de las resoluciones 1373 y 1624, cuyo objetivo prioritario es proporcionar asistencia técnica y ayudar a los Estados Miembros de la ONU a reforzar su capacidad jurídica e institucional para combatir las actividades terroristas dentro de sus fronteras y a nivel internacional.¹

No obstante, el gobierno de Estados Unidos de América bajo la administración de George W. Bush, al ver afectada parte de su infraestructura vital como consecuencia de los acontecimientos de septiembre de 2001, emprendió una campaña en contra de los terroristas musulmanes y específicamente del grupo Al-Qaeda. Lo anterior lo realizó de forma unilateral y a través del despliegue de las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Con la justificación de que existían países que patrocinaban el terrorismo, se emprendió un 'ataque preventivo' en Medio Oriente, -primero Afganistán y posteriormente Iraq- y se profundizó la cooperación bilateral con países aliados y multilateral, a través de diversas organizaciones internacionales.²

Sin embargo, en la región de Asia Central, un proyecto encabezado por China e incluyendo a Rusia, se comenzó a gestar desde 1996 y se concretó en 2001 con el nombre de Organización de Cooperación de Shanghai (OCS)³, cuya finalidad era atender asuntos de seguridad, específicamente terrorismo, separatismo y extremismo islámico en la región de Asia Central, zona contigua a Medio Oriente. La cooperación vía OCS se aceleró posterior a lo ocurrido en Estados Unidos, pues ello trajo como consecuencia la presencia de fuerzas militares de este país en zonas muy cercanas a las fronteras de los países que integran la organización

¹ Consejo de Seguridad, Comité contra el terrorismo. (2015) *Nuestro Mandato*. Organización de las Naciones Unidas: Dirección Ejecutiva del Comité contra el terrorismo. Recuperado de <http://www.un.org/es/sc/ctc/>

² Sperling, James. (2011). *La búsqueda estadounidense de una amenaza existencia en el siglo XXI*. En Chanona Burguete, Alejandro y Gálvez Salvador, Yadira (Coords.), *Los regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional* (pp. 15-51). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa.

³ Al momento de su creación en 2001, la OCS estaba conformada por: China, Kirguizistán, Kazajstán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán.

mencionada e incluso dentro de los mismos.⁴ En otras palabras, las acciones estadounidenses representaban una amenaza directa a la zona de influencia natural de potencias emergentes como Rusia y China.

En este escenario, podría suponerse que la existencia de un conflicto que pudiese llegar a escalar era inevitable. Sin embargo, la convergencia de intereses estadounidenses, y sobre todo chinos, en cuanto al control de zonas inestables por la presencia de grupos considerados terroristas, mantuvo un equilibrio de poder en la región y permitió la cooperación entre la ONU y la OCS, en su actuación como bloque dirigido por China.

Cabe aclarar que la OCS, a diferencia de la OTAN, no consiste en un acuerdo establecido de defensa colectiva, sino en el combate conjunto a amenazas mutuas y abrió la puerta a acuerdos comerciales que fueron concretándose a través del tiempo y que ha establecido un corredor comercial que es comparado con la antigua Ruta de la Seda. Además, esta organización no condiciona a sus integrantes a tener un régimen democrático, una legislación en derechos humanos, o un modelo específico de desarrollo.⁵ Lo anterior permite que la toma de decisiones sea horizontal, aunque sin negar la preeminencia china sobre la agenda de la OCS.

Ahora bien, así como Estados Unidos lanzó una campaña antiterrorismo a partir de los acontecimientos de 2001, China lo ha realizado al interior de su país, en la provincia autónoma de Xinjiang, que se encuentra situada al Noroeste y que comparte una amplia frontera con Kazajstán. Los habitantes de esta región al interior de China pertenecen a la etnia uigur, de origen turco y religión musulmana, a diferencia de la población de china central y del este, que pertenecen a la etnia han, la cual unificó y dio origen al sistema político de lo que se convirtió en el Imperio Chino.⁶

⁴ Marketos, Thrassy N. (2009). *China's Energy Geopolitics. The Shanghai Cooperation Organization and Central Asia*. (pp. 31-32). New York, United States of America: Routledge.

⁵ *Ibíd.* (pp. 34-36).

⁶ Buzan, Barry. (1991). *People, States & Fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era*. (pp. 72-77). Boulder, CO, United States of America: Lynne Rienner Publishers.

La región mencionada fue anexada conforme se dio la expansión del Imperio Chino y la marcada diferencia entre las diferentes etnias ocasionó que la población uigur utilizara diversos métodos para obtener la independencia. Sin embargo, la unidad nacional, que es y ha sido una prioridad de seguridad nacional de China desde tiempos imperiales, no permitió que el territorio se desmembrara a pesar de tener que ser por medio de la fuerza.

Así que la creación de la OCS, que incluía también acuerdos de fronteras, sirvió como herramienta para mantener al ejército en dicha provincia por dos motivos: primero, para controlar los movimientos separatistas y actos terroristas; y segundo, para la vigilancia y control de los recursos energéticos que posee la región. Para esto último, el gobierno chino creó una estrategia que buscaba desarrollar el Oeste, basado en las ganancias obtenidas de los recursos mencionados, con la finalidad de mantener estable la zona.⁷

Así pues, el interés de contrarrestar el terrorismo tanto en Medio Oriente como en Asia Central se convirtió en una prioridad dentro de la ONU, la OTAN y la OCS. En la última reunión anual de líderes de los países de la OCS, en septiembre de 2014, el tema principal fue el contraterrorismo para lograr la estabilidad en Afganistán con la próxima retirada de las fuerzas estadounidenses y de la OTAN. Sin duda, esto representa uno de los retos más grandes para esta organización, pues de no lograrlo, dependerían de la intervención estadounidense para mantener el orden⁸, con la finalidad de que ello facilite las actividades comerciales de las que China se ha beneficiado al grado de convertirse en uno de los mayores exportadores a nivel mundial, cuyas ganancias le permiten realizar enormes inversiones en diversos ámbitos y lugares del globo terráqueo.

De esta manera, la Agencia Antiterrorista de la OCS y el Comité Antiterrorista de la ONU cooperan en este ámbito, específicamente en el intercambio de

⁷ Bustelo, Pablo. (2005). *Las bocas del dragón: las regiones costeras de China y las economías de aglomeración*. Madrid, España: Real Instituto Elcano. Recuperado de: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eid/pb/BusteloClaves05.pdf>.

⁸ Tiezzi, Shannon. (2014). The New, Improved Shanghai Cooperation Organization. *The Diplomat*. Recuperado de: <http://thediplomat.com/2014/09/the-new-improved-shanghai-cooperation-organization/>

información. Al respecto, el gobierno chino, por medio del director del Comité Ejecutivo de la Agencia Antiterrorista de la OCS, Zhang Xinfeng, ha realizado un llamado a la intensificación de la cooperación entre ambos organismos con motivo de la retirada las unidades de combate de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad de Afganistán.⁹

Así bien, después de haber planteado que resultaba una amenaza la presencia estadounidense y de la OTAN en una región inmediata a potencias emergentes como China y Rusia, que podía provocar un conflicto de escala considerable, está dando paso a una coyuntura donde la cooperación, gracias a la convergencia de intereses, permite que el equilibrio de poder en esa región mantenga la estabilidad.

Por último, cabe realizar una breve comparación con lo que ocurre con las islas del Mar del Sur de China que se encuentran en disputa. Mientras que en Asia Central Estados Unidos inicia una retirada gradual, permitiendo a China y a Rusia ejercer control sobre la zona y actuar como bloque gracias a la existencia de la OCS, esto no ocurre del lado del Pacífico, donde la inestabilidad geopolítica provocada por la divergencia de intereses y la incapacidad de actuar como una región en conjunto puede desencadenar un conflicto importante.

Si bien debemos considerar que ni siquiera Estados Unidos de América está en condiciones de sostener un conflicto en términos económicos, tampoco lo está China, pues perdería las grandes reservas acumuladas debidas al excedente de exportación y desaceleraría su economía. De la misma forma, la Federación Rusa, debido al conflicto con Ucrania que le está costando sanciones internacionales que debilitan su economía, va a optar por el equilibrio de poder.

Es así como a la OCS se le presenta el problema de la estabilización de Afganistán, a quien ha hecho observador en la organización para evitar la dependencia de este país a la OTAN y a Estados Unidos. De esta manera,

⁹ Sputnik News. (2014) *La Organización de Cooperación de Shanghai y la ONU amplían la cooperación antiterrorista.* Recuperado de: <http://mundo.sputniknews.com/mundo/20141028/162748015.html>

dependiendo de los resultados del proceso, ello podría debilitar o fortalecer a la OCS como bloque regional. Por otro lado, más allá de la continuidad y expansión del proyecto euroasiático, comprobamos que la cooperación entre los organismos internacionales no sólo proyecta la convergencia de intereses de los países que las encabezan, sino también permite que el conflicto deje de ser una opción viable y se favorezcan el acuerdo y el diálogo, que permita reconfiguraciones de poder a nivel regional e internacional, sin que ello signifique la alteración drástica del mapa mundial como ocurrió en las pasadas guerras.

Fuentes de consulta

Bustelo, Pablo. (2005). *Las bocas del dragón: las regiones costeras de China y las economías de aglomeración*. Madrid, España: Real Instituto Elcano. Recuperado de: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eid/pb/BusteloClaves05.pdf>.

Buzan, Barry. (1991). *People, States & Fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era*. (pp. 72-77). Boulder, CO, United States of America: Lynne Rienner Publishers.

Chanona Burguete, Alejandro y Gálvez Salvador, Yadira (Coords.), *Los regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa.

Consejo de Seguridad, Comité contra el terrorismo. (2015) *Nuestro Mandato*. Organización de las Naciones Unidas: Dirección Ejecutiva del Comité contra el terrorismo. Recuperado de <http://www.un.org/es/sc/ctc/>

López Villafañe, Víctor. (2012). *La modernidad de China. Fin del socialismo y desafíos de la sociedad de mercado*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Marketos, Thrassy N. (2009). *China's Energy Geopolitics. The Shanghai Cooperation Organization and Central Asia*. New York, United States of America: Routledge.

Sputnik News. (2014) *La Organización de Cooperación de Shanghai y la ONU amplían la cooperación antiterrorista*. Recuperado de: <http://mundo.sputniknews.com/mundo/20141028/162748015.html>

Tiezzi, Shannon. (2014). The New, Improved Shanghai Cooperation Organization. *The Diplomat*. Recuperado de: <http://thediplomat.com/2014/09/the-new-improved-shanghai-cooperation-organization/>