DYKINSON E-BOOK

JOSÉ ÁNGEL LÓPEZ JIMÉNEZ
(Coord.)

RUSIA Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL ESCENARIO DE LA AGRESIÓN A UCRANIA

JOSÉ ÁNGEL LÓPEZ JIMÉNEZ
RAQUEL REGUEIRO DUBRA
MAXIMILIANO KOCH
PAULA GARCÍA ANDRADE



JOSÉ ÁNGEL LÓPEZ JIMÉNEZ (Coord.)

RUSIA Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL ESCENARIO DE LA AGRESIÓN A UCRANIA

JOSÉ ÁNGEL LÓPEZ JIMÉNEZ
RAQUEL REGUEIRO DUBRA
MAXIMILIANO KOCH
PAULA GARCÍA ANDRADE

Dykinson, S.L.

Esta obra está bajo una licencia
Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional



© Los autores

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
http://www.dykinson.es
http://www.dykinson.com

ISBN: 979-13-7047-518-5

Maquetación:

Realizada por los autores

Indice

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN GENERAL…… 10

José Ángel López Jiménez

CAPÍTULO 2. LA OTSC Y LAS RELACIONES DE RUSIA CON EL ESPACIO POSTSOVIÉTICO: ¿DEL UTILITARISMO A LA INANIDAD?

José Ángel López Jiménez

1. INTRODUCCIÓN…… 16
2. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA OTSC… 18
3. LA OTSC Y LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE LOS INTERESES DE LOS ESTADOS MIEMBROS……. 26
4. LAS RELACIONES DE LA OTSC CON OTRAS ORGANIZACIONES REGIONALES: LA OTAN Y LA OCS. 51
4.1. Las relaciones entre la OTSC y la OTAN…… 49
4.2. Las relaciones entre la OTSC y la OCS……... 55
5. NAGORNO-KARABAJ Y KAZAJISTÁN: DOS MODELOS PARADIGMÁTICOS DE INTERVENCIONISMO……... 59
6. CONCLUSIONES……... 64
7. BIBLIOGRAFÍA……. 69

CAPÍTULO 3. LA ORDEN DE ARRESTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL CONTRA VLADIMIR PUTIN: ПРОЩАЙ БЕЗНАКАЗАННОСТЬ (GOODBYE IMPUNITY)?

Raquel Regueiro Dubra

1. INTRODUCCIÓN……. 82
2. THE PROSECUTOR V. VLADIMIR VLADIMIROVICH PUTIN…… 84
2.1 El contenido de la orden de arresto y los crímenes reprochados a Vladimir Putin…….. 86
2.2 El establecimiento de la competencia de la Corte Penal Internacional……. 88
3. EL PRINCIPIO DE INMUNIDAD DE JURISDICCIÓN APLICADO A LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO... 89
3.1 El fundamento y el alcance de la inmunidad…….. 89
3.2 Los límites a la inmunidad…….. 91
3.3 El fin de la impunidad de los jefes de Estado y de gobierno en el Estatuto de Roma…….. 94
3.4 Las (fallidas) aplicaciones del fin de la impunidad respecto de jefes de Estado de Estados partes del Estatuto…….. 96
3.4.1 Laurent Gbagbo…… 96
3.4.2 Uhuru Muigai Kenyatta…… 96
4. EL FIN DE LA IMPUNIDAD DE LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE ESTADOS TERCEROS…… 97
4.1 Los límites a la competencia personal y territorial de la Corte Penal Internacional…….. 98
4.2 La vía del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas….. 99
4.2.1 Rusia y el Consejo de Seguridad……. 100
4.2.2. La difícil relación entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Corte Penal Internacional…….. 106
4.2.3. La remisión de las situaciones de Darfúr y Libia (Omar Hassan Ahmad Al Bashir y Muammar Mohammed Abu Minyar Qadhafi). 110
4.3 Las obligaciones de los Estados partes del Estatuto de Roma frente a una orden de arresto…….. 111
4.3.1. La relación vertical entre la Corte y la Federación de Rusia. 112
4.3.2 La relación vertical entre la Corte y los Estados miembros. 112

5. LA RELACIÓN HORIZONTAL ENTRE EL ESTADO PARTE Y LA FEDERACIÓN DE RUSIA Y SU IMPACTO EN LA LABOR DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL…….. 113
5.1 Las interpretaciones divergentes de la Corte respecto de la relación entre los artículos 27 y 98 del Estatuto de Roma…… 114
5.1.1 Las resoluciones del Consejo de Seguridad……... 114
5.1.2 La costumbre internacional…… 116
5.2 El conflicto entre los artículos 27 y 98 del Estatuto de Roma respecto de la detención y entrega de Vladimir Putin……. 119
5.2.1 Sudáfrica……. 121
5.2.2 Mongolia…… 123
6. REFLEXIÓN FINAL……. 125
7. BIBLIOGRAFÍA…… 128

CAPÍTULO 4. LOS BRICS FRENTE A LA INVASIÓN DE UCRANIA: ENTRE LA FLEXIBILIDAD INSTITUCIONAL Y EL DESAFIO DE LA COHESIÓN

Maximiliano Koch

1. INTRODUCCIÓN. ……. 141
2. LOS BRICS COMO AGRUPACIÓN DE INTERREGIONALISMO HÍBRIDO. ……... 142
2.1. Definición: agrupación de interregionalismo híbrido……. 142
2.2. Fases de consolidación de los BRICS+. …… 145
2.3. Consecuencias analíticas: dimensiones políticas y económicas…… 147
3. LA DIMENSIÓN POLÍTICA EXTERIOR: LOS BRICS ANTE EL ORDEN INTERNACIONAL. …… 149
3.1. Patrones de voto en la Asamblea General de Naciones Unidas…….. 149
3.2. El “techo” de los derechos humanos: un patrón compartido. 152
3.3. Síntesis analítica: selectividad, coherencia limitada y proyección del grupo…….. 154
4. LA DIMENSIÓN POLÍTICA INTERIOR: PODER, ASIMETRÍAS Y ADAPTACIÓN DEL BLOQUE…….. 155
4.1. Expansión y nueva arquitectura del bloque…… 156

4.2. China y Rusia: liderazgo asimétrico y operacionalización política de la hegemonía…… 160
4.3. Interregionalismo híbrido bajo presión: flexibilidad institucional y liderazgo asimétrico…….. 162
5. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA: ENTRE EL PESO GLOBAL Y LAS ASIMETRÍAS INTERNAS……. 164
5.1. El peso económico de BRICS en la transición global: por qué Washington lo percibe como una amenaza…….. 164
5.2. La guerra en Ucrania como acelerador intra-BRICS: Rusia como eje del reordenamiento comercial…… 167
5. 3. La economía como dimensión del interregionalismo híbrido: cooperación funcional sin cohesión normativa……...…… 171
6. CONCLUSIONES…… 174
7. ANEXOS: Resumen temático de votaciones BRICS y BRICS+ sobre la invasión de Ucrania (2022-2025)……...…… 176
8. BIBLIOGRAFÍA……. 179

CAPÍTULO 5. LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA GUERRA DE AGRESIÓN DE RUSIA CONTRA UCRANIA: LA ARTICULACIÓN DE LA RESPUESTA EUROPEA ENTRE LA PESC Y EL TFUE

Paula García Andrade

1. INTRODUCCIÓN……...… 185
2. LOS LÍMITES ESTRUCTURALES DE LA PESC-PCSD…… 187
2.1. La regla de la unanimidad en el sistema decisorio de la PESC……...…. 189
2.2. Límites financieros e instrumentales de la acción en materia de defensa……... 194
3. LA ACCIÓN NORMATIVA DE LA UNIÓN FUERA DE LA PESC-PCSD…… 198
3.1. El refuerzo de las capacidades de defensa con fundamento en la política industrial de la UE y otras bases jurídicas del TFUE. ……. 199

3.1.1. La doctrina de la correcta elección de la base jurídica: ¿política industrial o PCSD?..... 201
3.1.2. El recurso a otras bases jurídicas del TFUE y el respeto de límites adicionales derivados del TUE. …… 205
3.2. El creciente papel de la Comisión Europea en tanto que mutación institucional……... 210
4. CONCLUSIONES. ……...…….. 214
5. BIBLIOGRAFÍA……. 217

CAPÍTULO 1.
INTRODUCCIÓN GENERAL

José Ángel López Jiménez

La agresión a gran escala de Rusia a Ucrania —puesto que la primera se produjo en el año 2014 con la anexión ilegal de Crimea y la guerra híbrida en la región del Donbás— alteró las relaciones de poder en el sistema internacional y en los subsistemas regionales europeo y el que integra al espacio postsoviético. Si bien desde el año 2007 Putin venía desplegando una posición mucho más asertiva en el depliegue de su política exterior, la intervención militar en Georgia en el año 2008 evidenció su posición refractaria al Derecho internacional.

Aunque los primeros años de recorrido de la nueva Rusia independiente —tras la disolución de la Unión Soviética— el Kremlin ofreció unos perfiles proclives a su inserción en la comunidad internacional y en los mecanismos de cooperación multilaterales, con el cambio de siglo y la llegada de Putin al poder (en primer término como primer ministro y posteriormente como presidente de la Federación de Rusia) se produjo un paulatino deslizamiento hacia un liderazgo autoritario en el ámbito doméstico y, en paralelo, en su proyección exterior. Las nuevas repúblicas independientes, especialmente las que no se integraron en las organizaciones regionales "occidentales" como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la Unión Europea (UE), pasaron a formar parte de un espacio geopolítico y geoestratégico considerado por Moscú como su esfera de influencia natural.

Rusia, en un intento de cooperación/control de los procesos de construcción estatal que se estaban produciendo en esta vasta región continental, intentó liderar un conjunto de mecanismos regionales de cooperación en distintos ámbitos: la Comunidad de Estados Independientes (CEI), el Tratado de Seguridad Colectiva (TSC) —transformado posteriormente en organización regional de materia de seguridad y defensa como Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), o la Unión Económica Euroasiática (UEEA) tras el primer intento con la Comunidad Económica Euroasiática (CEEA). Simultáneamente había cubierto la posición de la antigua Unión Soviética en la Asamblea General de Naciones Unidas y en el Consejo de Seguridad, se había adherido al Consejo de Europa y, posteriormente, a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y también al G-8. De igual manera, el eurasianismo como motor ideológico, ha impulsado una orientación en la política exterior rusa que ha promovido su participación en la

Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS) que colidera con China. Al igual que participa de formatos de cooperación multilateral no institucionalizados como los BRICS+.

El objetivo que preside este volumen es el análisis de la relación que la Federación Rusa mantiene con las organizaciones internacionales y regionales en los últimos años, particularmente después de la agresión a Ucrania en una flagrante violación de todo un conjunto de principios estructurales del Derecho internacional contemporáneo. Toda vez que, al menos en el inicio de la ofensiva militar, una parte importante de la comunidad internacional intentó aislar al Estado agresor y está siendo sometido a un intenso paquete de sanciones y de contramedidas unilaterales, resulta relevante —a juicio de los autores que colaboran en el presente volumen— analizar el papel que juegan las organizaciones internacionales en el conjunto de la acción exterior del Kremlin. No obstante, había que establecer unos criterios de selección de aquellas que pudieran aportar información sustancial sobre los objetivos que Rusia busca en la relación con estas organizaciones, en especial después del uso injustificado de la fuerza armada contra Ucrania.

La elección de los modelos que son analizados responde a los siguientes criterios. En primer lugar, se ha abordado el caso de la OTSC por tratarse de una organización regional con objetivos centrados en la defensa y la seguridad. Liderada por Rusia, cabía plantearse por sus objetivos y despliegue antes y después del inicio del conflicto militar en Ucrania. El segundo ejemplo recogido es la Corte Penal Internacional (CPI) y su papel frente a la evidente comisión de crímenes internacionales en el contexto de la guerra librada entre Rusia y Ucrania. Organización internacional de carácter judicial cuya Fiscalía activó una orden de arresto contra Putin y María Lvoba por la desaparición forzada de niños ucranianos desde el año 2022. La tercera aportación al volumen se centra en un modelo de cooperación no institucionalizada en el marco de los BRICS y BRICS+ en el que Rusia ocupa un lugar destacado. En último término, se abordan las complejas relaciones de Rusia con la organización regional con la que comparte vecindario, la Unión Europea (UE).

En el primer trabajo se abordan el perfil, la estructura institucional, los órganos principales, la relación con otras organizaciones regionales con interes estratégicos y geopolíticos en la región y, en definitiva, el papel jugado por Rusia en la OTSC, cuyo liderazgo parece reafirmar el carácter utilitarista que, en el ámbito de la seguridad y la defensa común regional, ofrecería al despliegue de la política exterior del Kremlin en su “extranjero próximo”.

La OTSC se conformó como organización después de la transformación del Tratado de Seguridad Colectiva (TSC) en un sujeto de Derecho internacional dotado de un conjunto de instituciones de carácter permanente y con unos objetivos muy definidos. Sin embargo, su evolución histórica durante casi un cuarto de siglo ha evidenciado ciertas inconsistencias en diversos ámbitos. En primer término, en cuanto a la cohesión interna. Los Estados miembros han mostrado unos objetivos e intereses en el marco de la organización que no han sido coincidentes y que obedecen mayoritariamente al tipo de relación que han mantenido con Moscú. Por ello, Azerbaiyán, Georgia eran firmantes del TSC —pero no se adhirieron a la OTSC— y Uzbekistán perteneció en dos periodos diferentes al TSC (1994-1999) y a la OTSC (2006-2012). Un segundo elemento relevante ha sido la casi nula actividad de la OTSC en el ámbito de la seguridad colectiva de los Estados miembros. A pesar de ser solicitado el apoyo militar aliado en diversas ocasiones (Armenia, Kirguistán, Uzbekistán) solo en enero del año 2022 se desplegó un contingente militar en Kazajistán a requerimiento del régimen de Tokayev para sofocar las revueltas internas en la república. Pocas semanas antes de iniciarse la agresión militar a gran escala de Rusia en Ucrania. Precisamente esta operación militar suscitó una tercera cuestión: ¿Putin intentará apoyarse en la OTSC en algún momento? Los referéndums de autodeterminación en Donetsk, Lugansk, Jersón y Zaporiya podrían intentar justificar la legalidad de una movilización de operativos militares de la organización en la defensa de territorios que ya son considerados como integrantes de la soberanía territorial de Rusia.

La agresión a Ucrania ha actualizado el debate sobre la verdadera utilidad de la OTSC. Cuestión que continúa abierta en el conflicto en curso. Dos Estados miembros como Bielorrusia y Armenia, con los que Moscú mantiene cooperaciones bilaterales reforzadas en el ámbito securitario y de defensa son protagonistas de dos situaciones divergentes. Minsk se ha convertido en el cooperador necesario de Rusia en la guerra de agresión contra Ucrania, mientras que Armenia se está planteando su salida de la OTSC después de la inacción rusa y de la organización en la caída de Nagorno-Karabaj en manos de Azerbaiyán.

También son analizadas en este capítulo las relaciones que mantiene o ha mantenido la OTSC con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y con la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS) con el coliderazgo de China y Rusia en un espacio coincidente con el de la OTSC.

El capítulo tercero del volumen (después del dedicado a la Introducción general y a la OTSC), realizado por la profesora Raquel Regueiro Dubra, aborda las implicaciones jurídicas de la emisión de una orden de arresto contra el presidente de la Federación de Rusia. Esta decisión marcó un cambio en la estrategia simbolista

de la Corte Penal Internacional al solicitar por primera vez a sus Estados miembros la detención y entrega del jefe de Estado o de gobierno en activo de uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por la comisión en el territorio de un Estado parte de crímenes internacionales tipificados en el Estatuto de Roma. Siguiendo con su estrategia de centrar la persecución en aquellas personas que han cometido los hechos, pero también, y, sobre todo, en las que los han ideado, ordenado o planificado, el tribunal continúa así con su reactivación tras una suerte de fatiga judicial que solo había conseguido unas pocas condenas en sus primeros veinte años de existencia.

La decisión de la Corte provocó un rechazo evidente por parte de la Federación de Rusia y vitoreos procedentes de algunos Estados occidentales, que pronto cesaron cuando el tribunal emitió órdenes de arresto contra Benjamin Netanyahu y otros altos cargos israelíes por la comisión de crímenes internacionales en el territorio palestino. Sin embargo, el tribunal venía avisando de esta vis expansiva desde la autorización por la Sala Tercera de Cuestiones Preliminares de iniciar una investigación sobre los crímenes cometidos contra los rohingas en Myanmar al motivo de que su desplazamiento forzoso resultante de dichos actos a Bangladesh (Estado parte del Estatuto de Roma) y la autorización de la Sala de Apelaciones para la investigación de los crímenes competencia de la Corte cometidos en Afganistán desde el año 2003. Aún así, la emisión de la orden de arresto contra Vladimir Putin tuvo un impacto político que superó con creces el provocado por sendas órdenes de arresto emitidas contra el presidente de Sudán, Omar Hassan Ahmad al-Bashir en el año 2009 y contra el presidente de Libia, Muammar Qadhafi, en el año 2011.

Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad gozan de una posición y un poder específicos en el sistema internacional que se extienden también al sistema de justicia penal internacional. Con la emisión de la orden de arresto contra Vladimir Putin y la evolución de su interpretación jurisprudencial en relación con la inmunidad de los jefes de Estados y de gobierno, la Corte Penal Internacional desafía de forma directa ese dominio, iniciando así un debate jurídico sobre la aplicación de los artículos 27 y 98 ER que no existía antes de la remisión del asunto Al Bashir a la Corte.

En este contexto, este capítulo analiza, en un primer tiempo, el principio de inmunidad de jurisdicción aplicado a los jefes de Estado y de gobierno por el Derecho internacional penal, centrando la discusión en la iniciada búsqueda del fin de la impunidad de los jefes de Estado y de gobierno de Estados terceros al Estatuto de Roma. Partiendo de la (fallida) experiencia previa respecto de jefes de Estados partes del Estatuto, el estudio aborda los límites a la competencia personal y territorial de la Corte y la vía de la remisión de situaciones por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el marco de la tumultuosa relación del órgano

político (y, dentro del órgano, particularmente de la Federación de Rusia) con el tribunal. Seguidamente, la discusión propuesta se centra en la relación vertical entre el tribunal y sus Estados miembros para la ejecución de la orden de arresto frente a la relación horizontal entre esos Estados miembros y la Federación de Rusia, en particular respecto de la interpretación de los artículos 27 y 98 del Estatuto. El capítulo defiende así que el caso The Prosecutor v. Vladimir Vladimirovich Putin refuerza la percepción de una aplicación universal y coherente del Derecho penal internacional que reta directamente la sensación de una justicia penal internacional para pobres.

El capítulo cuarto "Los BRICS frente a la invasión de Ucrania: entre la flexibilidad institucional y el desafío de la cohesión", desarrollado por el profesor Maximiliano Koch, examina la respuesta del bloque al conflicto, proponiendo que la guerra no debilitó a los BRICS, sino que actuó como catalizador de su expansión hacia el formato BRICS+. Frente a lecturas que interpretan la ambigüedad institucional del grupo como un déficit estructural, el capítulo sostiene que es precisamente esa ambigüedad -expresada en el interregionalismo híbrido y en la toma de decisiones por consenso- la que ha permitido a los BRICS agregar intereses divergentes, preservar márgenes de autonomía frente a Occidente y proyectarse como espacio alternativo de concertación internacional.

El análisis se despliega a través de cuatro dimensiones —política exterior, política interior, economía exterior y economía interior— combinando el examen de patrones de voto en la Asamblea General de Naciones Unidas con el análisis de declaraciones institucionales y dinámicas económicas internas. Los resultados muestran que la respuesta del bloque ante la guerra se caracteriza por una selectividad estratégica: abstención colectiva en los foros multilaterales, disonancia discursiva entre sus miembros y una cooperación económica que avanza sin coordinación normativa. En este marco, el proceso de desdolarización aparece como un horizonte compartido pero fragmentado, sostenido por un liderazgo estructural chino que reproduce asimétricamente las dependencias que el bloque declara combatir.

El capítulo concluye que el interregionalismo híbrido de los BRICS opera simultáneamente como límite y como posibilidad: restringe la coherencia normativa del bloque, pero es también la condición que ha hecho posible su expansión y su relevancia como actor en el sistema internacional posterior a 2022.

La última aportación del libro la realiza la profesora Paula García Andrade, con el título “La seguridad y la defensa de la Unión Europea ante la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania: la articulación de la defensa europea entre la PESC y el TFUE” analiza la respuesta de la Unión Europea a la agresión de Rusia a Ucrania desde la

perspectiva de su articulación jurídica en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), por una parte, y en políticas regidas por el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), por otra. Partiendo de la centralidad de la PESC y la PCSD en la respuesta de la UE al conflicto, plasmada en la adopción de medidas restrictivas, el apoyo financiero a Ucrania y el despliegue de misiones de asistencia militar, el trabajo examina, en primer lugar, los límites estructurales que se derivan del marco jurídico del TUE y que el conflicto ha puesto especialmente de manifiesto, en particular la regla de unanimidad y otras restricciones relativas a la financiación y la naturaleza de los instrumentos empleados.

En una segunda parte, el estudio analiza el recurso a instrumentos legislativos adoptados sobre la base del TFUE - con fundamento principalmente en la política industrial y en la realización del mercado interior - para reforzar las capacidades de defensa de los Estados miembros, lo que suscita importantes cuestiones jurídicas relativas a la elección de la base jurídica y a la cláusula de no afectación mutua entre la PESC y el TFUE. Asimismo, se aborda el creciente papel de la Comisión Europea en ámbitos vinculados a la seguridad y la defensa, con el fin de valorar su impacto en el equilibrio institucional establecido en el TUE. Para concluir, se plantea si la respuesta a las disfunciones identificadas entre los desarrollos recientes y la letra del Derecho originario debe buscarse en una reforma de los Tratados o si una reinterpretación de sus disposiciones permite acoger los avances que la práctica institucional está imprimiendo en la política de defensa de la Unión.

CAPÍTULO 2. LA OTSC Y LAS RELACIONES DE RUSIA CON EL ESPACIO POSTSOVIÉTICO: ¿DEL UTILITARISMO A LA INANIDAD?

José Ángel López Jiménez

Profesor Propio Adjunto de Derecho Internacional Público
Universidad Pontificia Comillas (ICADE)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5787-5532

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA OTSC. 3. LA OTSC Y LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE LOS INTERESES DE LOS ESTADOS MIEMBROS. 4. LAS RELACIONES DE LA OTSC CON OTRAS ORGANIZACIONES REGIONALES: LA OTAN Y LA OCS. 4.1. Las relaciones entre la OTSC y la OTAN. 4.2. Las relaciones entre la OTSC y la OCS. 5. NAGORNO-KARABAJ Y KAZAJISTÁN: DOS MODELOS PARADIGMÁTICOS DE INTERVENCIONISMO. 6. CONCLUSIONES. 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN:

La disolución de la Unión Soviética se tradujo, con la aparición de quince nuevos estados independientes, en una completa reconfiguración del espacio regional que ocupaba la antigua Federación (22.402.200 km2). En un intento desesperado por aglutinar al mayor número posible de repúblicas alrededor de Moscú, el Kremlin patrocinó la creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Sin embargo, más de treinta años de desarrollo histórico de esta organización regional ha mostrado su ineficacia en numerosos ámbitos. Ha fallado en su intento de resolución de controversias, perjudicando a los estados más débiles que han sido afectados por una política exterior rusa neoimperial; no ha contribuido a la integración del espacio postsoviético; ha tenido un desarrollo institucional muy anárquico, y no ha conseguido unificar los divergentes objetivos de los estados que todavía permanecen en alguno de sus formatos sectoriales. Pero ha tenido un carácter

instrumental para Rusia en su "hegemonía cooperativa", razón por la que mantiene viva esta organización de carácter regional[1].

Los objetivos recogidos en la Carta de la CEI[2] eran muy ambiciosos e incluían todos los ámbitos (políticos, económicos, securitarios, comerciales, derechos humanos) y apelaban fundamentalmente a la experiencia histórica compartida como un Estado único. Incluso rescataban del imaginario histórico el viejo debate del carácter eslavo en su pertenencia oscilante entre Europa y Asia. El neoeurasianismo[3], con ideólogos como Alexander Dugin, fundamentó —con la llegada de Putin— una política exterior más asertiva hacia algunas repúblicas (Moldavia, Ucrania, Georgia) y más cooperativa hacia otras (Asia Central). Las repúblicas bálticas se reorientaron abiertamente hacia Occidente, quedando al margen de la CEI y de cualquier proyecto regional posterior.

Aunque algunos artículos de la Carta de la CEI recogían fórmulas sobre la resolución de controversias en el marco de los Estados miembros, no fue hasta el 15 de mayo de 1992 cuando se concretó el Tratado de Seguridad Colectiva (TSC). Firmado inicialmente por Rusia, Tayikistán, Uzbekistán, Kazajistán, Kirguistán y Armenia se unieron un año después Georgia, Bielorrusia y Azerbaiyán. Tres repúblicas que declararon su estatus de neutralidad (Ucrania, Moldavia y Turkmenistán) no firmaron el TSC.

Rusia pasó a ofrecer cobertura nuclear ante posibles amenazas o agresiones a cualquier Estado miembro de la organización, de conformidad con el Concepto de Seguridad Colectiva de la Federación Rusa del año 1995. Además, el artículo 2 obligaba a los estados a consultar cualquier aspecto relevante que afectase a la seguridad internacional y regional, así como a la coordinación de sus posiciones exteriores, que depositaba en manos de los jefes de estado (Consejo de Seguridad Colectiva).

Diseñada inicialmente como un mecanismo de defensa frente a las agresiones procedentes del exterior del desaparecido espacio soviético, tuvo que

---

[1] ŠĆEPANOVIĆ, Janko, "Commonwealth of Independent States at 30: why does Russia still support this organization?", *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 22, 2022, núm. 2, pp. 187-205.

[2] Adoptada en Minsk el 22 de enero de 1993. Disponible en: https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201819/volume-1819-I-31139-English.pdf

[3] LARUELLE, Marlene, *Russian Eurasianism. An Ideology of Empire*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2008.

enfrentarse desde sus orígenes a los desafíos procedentes desde el territorio de algunos de los Estados integrantes del tratado. Así, por ejemplo, el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por la soberanía del enclave de Nagorno-Karabaj —que se inició en el año 1990, antes de la disolución de la Unión Soviética, y finalizó su fase militar en el año 1994—; con la guerra civil desarrollada en Tayikistán entre los años 1992 y 1997; por las retiradas del TSC de Georgia y Uzbekistán con el objetivo de desarrollar una política exterior multivectorial —en el primer caso— y como consecuencia de la falta de respuesta a la petición de asistencia frente al terrorismo islamista que se filtraba desde la frontera tayika[4]; o con la posterior renuncia de Azerbaiyán cuando pudo constatar que Rusia se confirmaba como la auténtica mediadora en el conflicto de Nagorno-Karabaj, prescindiendo de la intervención del TSC[5].

Varios acontecimientos precipitaron la conversión del TSC en una organización regional como la (OTSC), Organización del Tratado para la Seguridad Colectiva. En primer lugar, la aparición de Putin en la escena política rusa con el cambio de siglo; en segundo término, la conflictividad en el Cáucaso y el terrorismo islámico; las dos guerras de Chechenia, especialmente la segunda; la llegada de los talibanes al poder en Afganistán en el año 1996 y, el contagio de su influencia en las fronteras postsoviéticas con incidentes en Kirguistán en el año 1999, y también al año siguiente extendiéndose a Tayikistán y Uzbekistán[6]. Las amenazas en diversos puntos de Asia Central aceleraron la creación de unas fuerzas conjuntas que, tras el 11S en Estados Unidos y la intervención en Afganistán terminaron por inclinar el factor geopolítico ruso en la creación de la OTSC.

2. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA OTSC[7]

El órgano principal de la organización regional es **El Consejo de Seguridad Colectiva,** de conformidad con el Artículo 13 de la Carta de la OTSC, es el órgano

[4] NIKITINA, Yulia, "Security cooperation in the post-Soviet area within the Collective Security Treaty Organization", *ISPI Analysis*, vol. 152, 2013, pp. 1-5.
[5] ASKEROV, Ali, "The Nagorno Karabakh Conflict", en ASKEROV, Ali, BROOS, Stefan, y TCHANTOURIDZÉ, Lasha (eds.), *Post-Soviet conflicts: The thirty years' crisis*, Londres, Lexington Books, 2020, pp. 55-82.
[6] ROZANOV, Anatoly, y DOUHAN, Alena, *Collective Security Treaty Organisation 2002-2012*, Ginebra-Minsk, The Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2013, p. 10.
[7] Información recogida directamente de la web de la organización regional. Disponible en: https://en.odkb-csto.org/structure/

supremo de la Organización. El Consejo examina las cuestiones fundamentales de las actividades de la Organización y toma decisiones encaminadas a la consecución de sus metas y objetivos, además de garantizar la coordinación y las actividades conjuntas de los Estados Miembros para alcanzar dichas metas. El Consejo está integrado por los jefes de Estado. Los Ministros de Asuntos Exteriores, los Ministros de Defensa, los secretarios de los Consejos de Seguridad de los Estados Miembros, el Secretario General de la Organización, los Representantes Plenipotenciarios de los Estados Miembros ante la Organización y las personas invitadas pueden participar en las reuniones del Consejo. El Consejo tiene derecho a establecer, con carácter permanente o temporal, los órganos de trabajo y subsidiarios de la Organización. El presidente del Consejo (en adelante, el presidente) es el Jefe de Estado en cuyo territorio se celebra el período ordinario de sesiones del Consejo, salvo que el Consejo decida otra cosa. Sus derechos y obligaciones se mantendrán hasta el siguiente período ordinario de sesiones del Consejo. Desde la agresión de Rusia a Ucrania no existe información disponible sobre las sesiones que se han celebrado desde el mes de marzo de 2022.

Tanto el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores como el Consejo de Ministros de Defensa son órganos consultivos y ejecutivos en sus respectivos ámbitos que, en el caso militar, se extiende también a la cooperación técnico-militar y a la construcción.

El Comité Militar se creó en el Consejo de Ministros de Defensa de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (en adelante, CMD) de conformidad con la cláusula 15 del Reglamento del Consejo de Ministros de Defensa de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, aprobado mediante la Decisión del Consejo de Seguridad Colectiva de 28 de abril de 2003 sobre el Reglamento de los Órganos de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, con el fin de examinar con prontitud las cuestiones de planificación y uso de las fuerzas y medios del sistema de seguridad colectiva de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (en adelante, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva) y elaborar las propuestas necesarias para el CMD.

La gestión general del Comité Militar está a cargo del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores.

En sus actividades, el Comité Militar se guía por los principios y normas generalmente reconocidos del derecho internacional, el Tratado de Seguridad Colectiva del 15 de mayo de 1992, la Carta de la OTSC del 7 de octubre de 2002,

las decisiones del Consejo de Seguridad Colectiva de la OTSC, el CMD y otros actos reglamentarios que rigen las actividades de la Organización, los acuerdos internacionales bilaterales y multilaterales sobre cooperación en la esfera militar, de los cuales son parte los estados miembros de la OTSC.

Los miembros del Comité Militar son los jefes de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de la República de Armenia, la República de Bielorrusia, la República de Kazajstán, la Federación de Rusia, la República de Tayikistán y el jefe del Estado Mayor Conjunto de la OTSC. El Comité Militar está encabezado por el presidente del Comité Militar, Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas de la Federación de Rusia, Primer Viceministro de Defensa de la Federación de Rusia, asegurando la relevancia jerárquica del Kremlin.

El Comité de Secretarios de los Consejos de Seguridad es el órgano consultivo y ejecutivo de la Organización para la coordinación de la interacción de los Estados miembros con el fin de garantizar su seguridad nacional.

El Secretario General de la Organización es el máximo funcionario administrativo de la Organización y administra la Secretaría. Es nombrado por decisión de la CSC entre los ciudadanos de los Estados Miembros y rinde cuentas ante ella.

La Secretaría de la OTSC es un órgano de trabajo permanente de la Organización para la prestación de apoyo organizativo, informativo, analítico y consultivo a las actividades de los órganos de la Organización.

El Estado Mayor Conjunto de la OTSC es un órgano permanente de trabajo responsable de elaborar propuestas sobre el componente militar de la OTSC, organizar y coordinar la aplicación práctica de las decisiones de los órganos de la OTSC en materia de cooperación militar. Sus funciones esenciales son: el desarrollo de las bases conceptuales para la formación de un sistema de seguridad colectiva, la elaboración de propuestas para el funcionamiento y la aplicación de las tropas (fuerzas colectivas) de la OTSC y la planificación del entrenamiento conjunto para las fuerzas de mando y control de la OTSC.

La Asamblea Parlamentaria se estableció en noviembre de 2006. B. Gryzlov, presidente de la Duma Estatal de la Asamblea Federal de la Federación de

Rusia, fue elegido primer presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OTSC (AP de la OTSC).

Las sesiones plenarias, las reuniones del Consejo de la Asamblea Parlamentaria de la OTSC y sus Comités Permanentes, que se celebran dos veces al año, examinan las actividades de la Organización, la situación en su ámbito de competencia, el estado de aplicación de las decisiones de las sesiones del Consejo Permanente de la Organización y las tareas de apoyo jurídico. En las reuniones se debaten cuestiones relacionadas con la aplicación del Programa de Aproximación y Armonización Legislativa, la práctica de ratificación de los tratados internacionales celebrados en el marco de la OTSC y otros temas.

La Asamblea Parlamentaria se mantiene como un órgano relativamente autónomo respecto del Consejo de Seguridad Colectiva. Sin embargo, no parece realista pensar que no funciones bajo las directrices marcadas desde las respectivas Jefaturas de los Estados miembros que emanan desde este órgano colectivo.

Con posterioridad se han ido creando algunos órganos auxiliares, como el Grupo de Trabajo de Afganistán (Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores); el Grupo de Trabajo para la Coordinación de los Entrenamientos Conjuntos de Personal Militar y Trabajo Científico; dependientes del Comité de Secretarios del Consejo de Seguridad: el Consejo de Coordinación de las Autoridades Competentes para Combatir el Tráfico de Drogas, el Consejo de Coordinación de las Autoridades Competentes de los Estados Miembros de la OTSC para Combatir la Inmigración Ilegal, el Consejo de Coordinación de Emergencias, el Centro de Coordinación de Respuesta de Incidentes Informáticos, el Grupo de Trabajo sobre Combate al Terrorismo y Extremismo y el Grupo de Trabajo sobre Política de Información y Seguridad Informativa.