

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 DESAFÍO 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 despliegue 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 Lvova 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 intereses 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 Zaporíya 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 rohingyas 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 regional¹.

Los objetivos recogidos en la Carta de la CEI² 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 neoeurasianismo³, 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 tayika⁴; 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 TSC⁵.

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 Uzbekistán⁶. 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 OTSC⁷

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

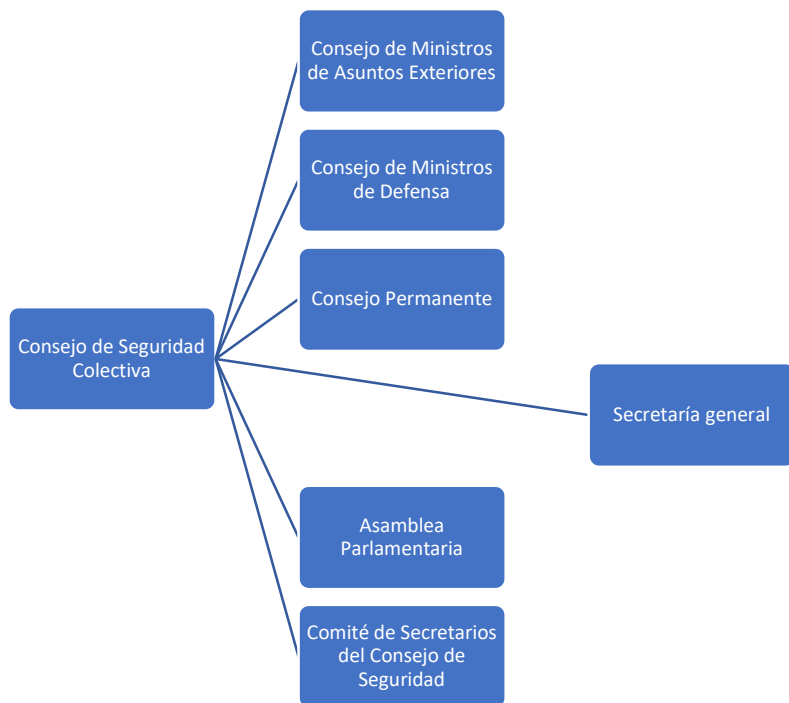
Rusia, fue elegido primer presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OTSC (AP de la OTSC).

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.

Tabla 1
Órganos principales de la OTSC



Fuente: Elaboración propia con la información de la web oficial de la organización: <https://jscsto.odkb-csto.org/en/voennaya-sostavlyauschaya-odkb/control-forces.php>

La creación de las Fuerzas Colectivas de Respuesta Rápida el 4 de febrero del año 2009 escenificó el objetivo ruso que la OTSC quería trasladar a la comunidad internacional y a los estados con los que comparte espacio regional: el liderazgo de su área de influencia a través de una organización que quería suceder —con notables diferencias dimensionales y de capacidades militares— al extinto Pacto de Varsovia.

Las características y la funcionalidad de las misiones a las que atenderían este tipo de contingentes armados eran muy variadas: la disuasión y la defensa frente a agresiones convencionales; la defensa de la soberanía y de la integridad territorial de los estados miembros de la organización; la defensa de amenazas “asimétricas”,

como el terrorismo internacional, el islamismo radical, el crimen transfronterizo, el tráfico de drogas o los desastres naturales⁸.

Tabla 2

Fuerzas Colectivas de la OTSC

Denominación	Fecha de creación	Región operativa	Estados participantes
Fuerzas Conjuntas de la región de Europa del Este	1999	Rusia Occidental y Bielorrusia	Rusia y Bielorrusia
Fuerzas Colectivas de Despliegue Rápido	2001	Asia Central	Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán
Fuerzas de Mantenimiento de Paz	2008	Interior y exterior del territorio OTSC	Estados OTSC
Fuerzas Colectivas de Reacción Rápida	2009	Estados OTSC	Estados OTSC
Fuerza Aérea Colectiva	2014	Estados OTSC	Estados OTSC
Fuerzas Conjuntas de la Región del Cáucaso	2016	Cáucaso Sur	Rusia y Armenia
Fuerza de mantenimiento de paz	2022	Kazajistán	Estados OTSC

Fuente: Elaboración propia con la información de la web oficial de la organización: <https://jscsto.odkb-csto.org/en/voennaya-sostavlyauschaya-odkb/control-forces.php>

⁸ El texto del Acuerdo “About Collective Rapid Reaction Forces of the Collective Security Treaty Organization”, de 4 de febrero de 2009 está disponible en su versión en inglés en: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=29645>

Rusia plantea y proyecta unas relaciones asimétricas con sus aliados en el marco de las organizaciones regionales diseñadas y lideradas por Moscú. Desde cualquier perspectiva de análisis (político, económico o militar) los diversos proyectos de cooperación o integración impulsados desde el Kremlin se instrumentalizan profundizando la dependencia política de estas repúblicas como condición para incrementar la cooperación bilateral⁹. Las fronteras del sur de Afganistán y de Afganistán y Pakistán constituían el desafío más inmediato para la OTSC. Sin embargo, la frontera occidental de Bielorrusia y Rusia, así como los conflictos internos en estados no miembros de la organización —como los de Osetia del sur y Abjasia, en Georgia; o el de Nagorno-Karabaj, entre un estado miembro (Armenia) y otro no integrante de la OTSC (Azerbaiyán) — también eran escenarios contemplados para el despliegue de estas misiones.

Las operaciones de mantenimiento de paz fueron contempladas, desde su diseño, no solo como un soporte adicional para otras organizaciones internacionales (como la propia Naciones Unidas) sino como un instrumento de control del espacio postsoviético por parte de las fuerzas armadas rusas, sin necesidad de ningún mandato legal otorgado que fuese más allá del propio acuerdo del Consejo de Seguridad Colectivo de la OTSC¹⁰. Como han mostrado los desarrollos posteriores a la intervención rusa en Georgia durante el mes de agosto del año 2008, pero también muchos años antes en Moldavia — durante la fase bélica y posbélica del conflicto de Transnistria— este tipo de contingentes de fuerzas armadas únicamente integradas por unidades rusas han servido fundamentalmente de apoyo a las guerras en las que Rusia se ha implicado en su área de influencia¹¹.

El marco legal internacional que opera sobre la participación de las organizaciones regionales en las operaciones de mantenimiento de paz ha condicionado el margen de maniobra del Kremlin en la instrumentalización que ha

⁹ JAROSIEWICZ, Aleksandra y FISHER, Ewa, “The Eurasian Economic Union—more political, less economic”, *Centre for Eastern Studies Commentary*, núm. 157, 2015, pp. 2–3. Disponible en: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2015-01-20/eurasian-economic-union-more-political-less-economic>

¹⁰ Véase la Sesión de este órgano en la que se ratificó el Acuerdo de Creación de este tipo de contingentes por parte de los jefes de estado de los estados miembros, el 14 de junio de 2009. Disponible en: <https://en.odkb-csto.org/session/2009/session2009/#loaded>

¹¹ BARROS, George, “Putin’s “Peacekeepers” Will Support Russian Wars”, *Russia in Review*, 16 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep29379.pdf>

realizado de este tipo de mecanismos para la consecución de sus objetivos geopolíticos.

La Unión Europea (UE) solicitó formalmente que se retirase la mención a la OTSC durante la reunión del Comité Especial Sobre Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas¹², en el marco de la aprobación del Informe del año 2023. Aunque la cooperación entre esta organización y Naciones Unidas sigue existiendo, la UE sostenía que este bloque de estados liderado por Rusia carecía de argumentos morales para posicionarse como una fuerza de paz, enviando contingentes armados a zonas de conflicto.

A pesar de los llamamientos realizados por parte de algunos Estados miembros de la OTSC a que la organización regional estuviese presente en las actividades de las fuerzas de mantenimiento de paz de Naciones Unidas, la intervención rusa en Ucrania ha dinamitado temporalmente cualquier posibilidad en este sentido. Una de las últimas ofertas de participación tuvo lugar durante la Cumbre de jefes de Estado miembros de la OTSC celebrada en Moscú el 16 de mayo del año 2022, con motivo del trigésimo aniversario del tratado de Seguridad Colectiva y del vigésimo aniversario de la creación de la organización. Durante la intervención del presidente kazajo, Tokayev, consideró que la incorporación de contingentes militares de la OTSC en operaciones de la ONU reforzaría notablemente su personalidad jurídica y su presencia en la comunidad internacional¹³.

La aprobación en el marco de la OTSC de una operación de mantenimiento de paz puede adoptar tres formatos diferentes, de acuerdo con las enmiendas introducidas al Acuerdo de 2009 por el Protocolo firmado el 16 de septiembre de 2021, ratificado por Putin el 16 de abril de 2022¹⁴. En primer lugar, por decisión de la organización siempre que se despliegue dentro de las fronteras de los estados miembros. El modelo es muy similar al de las operaciones de mantenimiento de paz de primera generación. En segundo término, por decisión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que mandate legalmente a la organización para desplegar un contingente propio y que adopte el carácter multifuncional que presentan las

¹² “After In Depth Negotiations, Special Committee on Peacekeeping Operations Approves without a Vote Substantive Report on 2023 Session”, GA/PK/247, 17 de marzo de 2023. Disponible en: <https://press.un.org/en/2023/gapk247.doc.htm>

¹³ SATUBALDINA, Assel, “CSTO Should Be Included in UN Peacekeeping Activities”, *The Astana Times*, 17 de mayo de 2022. Disponible en: <https://astanatimes.com/2022/05/csto-should-be-included-in-un-peacekeeping-activities-says-president-tokayev/>

¹⁴ El contenido de este Protocolo está disponible en: <http://en.kremlin.ru/acts/news/68204>

operaciones de segunda generación. Por último, el tercer modelo deriva de la inclusión de la OTSC en las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU. El marco jurídico lo ofrece el mencionado Protocolo de Enmiendas al Acuerdo Sobre Operaciones de Mantenimiento de Paz de la OTSC. En virtud de este, la organización otorga un mandato a uno de los Estados miembros para que sus fuerzas multinacionales consolidadas de mantenimiento de paz al Sistema de Disponibilidad de Capacidades de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas. Las fuerzas de la OTSC incorporadas a las de la ONU actúan bajo bandera de la organización regional. De esta variada tipología hay autores que resaltan el estrecho margen de maniobra del que disfrutaban las organizaciones regionales —y en este caso la OTSC— para realizar despliegues operativos legales, sin violar el sistema de Naciones Unidas, ni la soberanía del estado receptor de la misión¹⁵.

3. LA OTSC Y LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE LOS INTERESES DE LOS ESTADOS MIEMBROS.

El inicio de la denominada “operación militar especial” por parte de Putin contra Ucrania el 2 de febrero de 2022 significó la constatación del sometimiento de la organización regional al Kremlin. Los principales órganos permanecieron al margen de este grave acontecimiento, hasta el punto de no realizar ningún tipo de declaración oficial al respecto. Ignorando la relevancia de la agresión rusa y de las eventuales consecuencias que de la misma podrían derivarse para los Estados miembros de la organización en materia de seguridad regional, las repúblicas integrantes de esta alianza interestatal se plegaban a los objetivos geopolíticos del Kremlin sin manifestar objeciones en este marco organizacional.

Una semana antes, el 16 de febrero de 2022, el secretario general de la OTSC Stanislav Zas —general y político bielorruso— tomó parte en una sesión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, presidido por Rusia, cuyo marco temático era “La cooperación entre la ONU y las organizaciones regionales y subregionales en apoyo de la paz y de la seguridad internacional: la cooperación entre la ONU y la OTSC”. Durante su intervención apoyó incondicionalmente la Nueva Agenda para la Paz elaborada por la Secretaría General de la ONU, la reducción de los riesgos estratégicos en el ámbito de la seguridad a través de las acciones preventivas

¹⁵ GOLUB, Kirill, “Legal Framework of Regional Organizations’ Participation in Peacekeeping”, *Record of the Collective Security Treaty Organization*, vol. 20, 2022, núm. 1, pp. 109-121. Disponible en: <https://open.mgimo.ru/handle/123456789/2075>

desarrolladas — fundamentalmente— a través de las organizaciones de carácter regional entre las que la OTSC está llamada a jugar un papel esencial en la prevención de conflictos y en la estabilidad de un área geoestratégica de vital importancia¹⁶.

Las referencias a la Declaración Conjunta sobre la Cooperación entre la OTSC y la ONU, realizada el 8 de marzo del año 2010, que propició el desarrollo posterior de todo un conjunto de Protocolos y Memorandos entre ambas organizaciones y que desembocaron en la Resolución de la Asamblea General de la ONU 75/276, de 29 de abril de 2021¹⁷ —sobre la cooperación entre la ONU y la OTSC— se mostraron como un ejercicio de equilibrio diplomático previo a la invasión rusa de Ucrania.

Hay que recordar que la participación de Bielorrusia como cooperador necesario¹⁸ de la agresión de Putin a Ucrania se venía gestando desde la represión generalizada iniciada por el régimen de Lukashenko, tras las masivas protestas registradas como consecuencia del fraude electoral perpetrado en las elecciones presidenciales del mes de agosto de 2020. La ayuda facilitada por el Kremlin permitió a Lukashenko mantenerse en el poder, lo que facilitó a Putin instrumentalizar a Bielorrusia —con la que ya mantenía un Tratado de Unión entre ambas repúblicas¹⁹, especialmente en el ámbito militar— en su programada actuación militar. Además, Bielorrusia es la república integrante de la OTSC con la que ha mantenido una estrecha cooperación en materia de seguridad regional, con la realización de numerosas actividades y ejercicios militares conjuntos²⁰. Por todo ello

¹⁶ El texto de la intervención del Secretario General de la OTSC está disponible en: https://en.odkb-csto.org/news/news_odkb/generalnyy-sekretar-odkb-prinyal-uchastie-v-zasedanii-soveta-bezopasnosti-onn/#loaded

¹⁷ Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/106/48/PDF/N2110648.pdf?OpenElement>

¹⁸ LÓPEZ JIMÉNEZ, José Ángel, “Bielorrusia, títere de Putin y cooperador necesario en la agresión contra Ucrania”, *The Conversation*, 27 de febrero de 2022. Disponible en: <https://theconversation.com/bielorrusia-titere-de-putin-y-cooperador-necesario-en-la-agresion-contra-ucrania-177968>

¹⁹ DEEN, Bob, ROGGEVEEN, Barbara, y ZWEERS, Wouter, “An Ever Closer Union? Ramifications of Further Integration Between Belarus and Russia”, *Clingendael Report*, agosto 2021. Disponible en: <https://www.clingendael.org/pub/2021/an-ever-closer-union/>

²⁰ WESOLOWSKY, Tony, “Russia to Show Off Military Might, Grip on Belarus During Zapad-2021 Exercises”, *RFE/RL*, 9 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/russia-exercises-grip-on-belarus/31452506.html>

cabe inferir que los máximos responsables político-militares de este estado estaban informados de la agresión que se iba a desarrollar sobre Kiev utilizando, además, como parte integrante de la misma la plataforma territorial bielorrusa.

Las capacidades militares de Rusia y de la OTSC hay que ponerlas en contexto con el conjunto del gasto militar de los cinco estados más inversores en este capítulo del mundo:

Tabla 3
Gasto militar de los cinco principales Estados inversores

Gasto militar 2026	Porcentaje total	del	Cifra \$	% PIB
USA	52.5%		831.500.000K	2.72%
CHINA	19.1%		303.000.000K	1.50%
RUSIA	13.4%		212.638.272K	8.37%
ALEMANIA	8%		127.400.090K	2.52%
INDIA	6.9%		109.000.000K	2.61%

Fuente: Globalfirepower 2026. Disponible en:
<https://www.globalfirepower.com/defense-spending-budget.php>

Como se puede observar, la inversión militar rusa, en un escenario de guerra de agresión contra Ucrania sostenida durante cuatro años representa una cuarta parte del norteamericano. Si lo analizamos desde la perspectiva del gasto total mundial los porcentajes son los siguientes: USA (37%), China (12%) y Rusia (5.5%).

Si nos centramos en el espacio postsoviético, el porcentaje del PIB destinado a defensa durante el año 2024 de las repúblicas más inversoras en este apartado fue el siguiente: Ucrania (34%), Armenia (5,5%), Azerbaiyán (5%) y Rusia (7%). Todos ellos fruto de los respectivos conflictos en curso. Sin embargo, las repúblicas de Asia Central que son socias de Rusia en la OTSC constituyen la región de la comunidad internacional en la que se han producido los descensos más acusados en este tipo de inversión. Así, en el periodo de 2015 a 2024 se situó en un menos 25%, y entre 2023

y 2024 un menos 5.5%²¹, lo que indica el nivel de dependencia militar que estas repúblicas tienen con respecto al Kremlin²².

Uno de los enfoques que comienza a apuntarse en parte de la doctrina científica es la configuración de una sociedad internacional multiorden, en oposición a la denominación más común de orden multipolar. En este escenario, las relaciones se establecen en el interior de cada uno de los sistemas y entre órdenes. De tal forma que en el seno de cada orden se establece un sistema jerárquico mientras que entre los diversos órdenes se desarrollan dinámicas anárquicas. Así, por ejemplo, el orden euroasiático, está liderado por un liderazgo jerárquico de Rusia, basado más “en la fuerza y en el miedo que en la atracción y en el voluntarismo, como acontece en el orden internacional liberal”²³. El conjunto de actuaciones desplegadas por Moscú en el antiguo espacio soviético confirma ampliamente este liderazgo ruso que considera como esfera de interés geopolítico y geoestratégico prioritario a buena parte de esta amplia región europea. El mantenimiento de fuerzas armadas en Transnistria, Osetia del sur, Abjasia y Nagorno-Karabaj bajo la dudosa cobertura legal de operaciones de mantenimiento de paz; la fusión por absorción encubierta de Bielorrusia; el apoyo al régimen de Tokayev en Kazajistán durante el mes de enero de 2022 y, por último, la invasión a gran escala de Ucrania con el objetivo de forzar su integración en este orden regional liderado por Rusia son alguno de los ejemplos más destacados de esta instrumentalización jerárquica del proyecto euroasiático de Putin.

El documento emanado desde la OTSC que se vincula de forma más directa al conflicto bélico en Ucrania fue la Declaración de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la organización sobre cuestiones de seguridad internacional, publicada el 10 de junio de 2022, con posterioridad a la reunión de este órgano permanente de la organización²⁴. La redacción del documento responde

²¹ SIPRI Military Expenditure Database 2024, abril 2025. Disponible en: <https://www.sipri.org/publications/2025/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2024>

²² Para una información más detallada al respecto véase DAVIDZON, Igor, “The military capabilities of the CSTO member-states”, en *Regional Security Governance in Post-Soviet Eurasia*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 109-152.

²³ FLOCKHART, Trine, y KOROSTELEVA, Elena A., “War in Ukraine: Putin and the Multi-Order World”, *Contemporary Security Policy*, vol. 43, 2022, núm. 3, p. 475. Disponible en:

<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13523260.2022.2091591?needAccess=true>

²⁴ Disponible en: <https://en.odkb-csto.org/documents/statements/zayavlenie-ministrov-inostrannykh-del%20ODKB/#loaded>

a los elementos básicos que Rusia ha defendido en el despliegue de su acción exterior en su extranjero próximo, que esencialmente son los siguientes:

1. Profunda preocupación por la continua degradación del sistema internacional de seguridad.
2. Reafirmación del cumplimiento del principio de seguridad igual e indivisible, en concordancia con la Carta para la Seguridad de Europa de la OSCE, de 1999, y la Declaración de la Cumbre de Astana, de 2010.
3. La seguridad de un estado está ligada a la del resto de estados, por lo que no puede fortalecerse a expensas de la inseguridad del resto. Este principio debe de interpretarse y de aplicarse de una manera uniforme.
4. Primacía del papel del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y del resto de la organización en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, por encima de cualquier estado u otra organización internacional.
5. Los estados de la OTSC abogan por un mundo libre de guerras y de conflictos, en el que la cooperación, especialmente en el ámbito securitario, tenga en cuenta los intereses de todos los estados y pueblos.

La retórica desprendida por alguno de los comentarios recogidos en el texto son los que han emanado de numerosos documentos y declaraciones realizadas desde el Kremlin y constituyen un ejercicio de diplomacia colectiva en un ámbito regional que soslaya la invasión en curso de Rusia de un Estado independiente, violando los compromisos enunciados que la organización se compromete a defender.

La posición mantenida por los Estados miembros de la OTSC con respecto a la ilegal agresión militar perpetrada y sostenida en el tiempo contra Ucrania compromete seriamente al conjunto de la organización regional con el respeto a los principios estructurales del Derecho internacional contemporáneo. La potencial colaboración con otros estados y, especialmente, con el sistema de Naciones Unidas queda relegada a un conjunto de enunciados vacuos y de buenos propósitos incumplidos en la práctica. La prolongación de la guerra en Ucrania ha debilitado notablemente a la organización regional por su ambigüedad respecto a Moscú, a la que en ningún caso ha censurado su comportamiento plagado de ilícitos internacionales de especial gravedad. Además, su evolución en los últimos años ha estado caracterizada por actuaciones que denotan una ausencia de coherencia política: las decisiones adoptadas con respecto a las revueltas en Kazajistán, en el conflicto de Nagorno-Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán, o en las disputas

territoriales entre Tayikistán y Kirguistán han provocado la debilidad de la OTSC. Los estados de Asia Central pueden dirigir su cooperación en el ámbito militar y de la seguridad regional hacia potencias regionales, como China o Turquía, o bien hacia Estados Unidos y con los estados de la UE²⁵.

Rusia ha percibido, en la línea apuntada anteriormente, que su papel de liderazgo regional en esta zona choca con la penetración que China está realizando paulatinamente en Asia Central. El diseño y desarrollo de la Nueva Ruta de la Seda por parte de Pekín aumentará no solo el flujo comercial interregional, sino también la interconectividad entre los estados y la influencia geopolítica de un actor tan potente como China²⁶.

Precisamente en este creciente factor, hasta ahora poco desarrollado por la política exterior china, hay que reseñar varias novedades. En primer término, la diplomacia de Pekín ha conseguido cerrar favorablemente para sus intereses varias disputas territoriales fronterizas. Un tratado bilateral entre Tayikistán y China, ratificado en el año 2010, ha cerrado una controversia de más de un siglo de duración entre ambos estados con la cesión a China de más de mil kilómetros cuadrados en las montañas del Pamir. Con Kirguistán y Kazajistán ha cerrado compromisos de cesión territorial de menor extensión, pero que resuelven controversias históricas y facilitan la cooperación bilateral con los estados mencionados²⁷.

El papel de China como actor regional de primer orden comenzó a cimentarse a principios del presente siglo XXI con la creación de la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS), reforzado un mes después —julio del año 2021— con el Tratado de Amistad firmado entre Rusia y China. Además, la intervención militar norteamericana en Afganistán como respuesta a los atentados del 11 de septiembre de ese mismo año confirmó a la región como un objetivo geoestratégico de primera magnitud para Rusia y China²⁸. La progresiva presencia

²⁵ DYNER, Anna, M., “CSTO Ambiguous on War in Ukraine and Faces Regional Challenges”, *PISM Bulletin* (Polski Instytut Spraw Międzynarodowych), Central and Eastern European Online Library, 2023. Disponible en: <https://www.ceeol.com/search/gray-literature-detail?id=1162556>

²⁶ REEVES, Jeffrey, “China's Silk Road economic belt initiative: Network and influence formation in central Asia”, en *China's New Global Strategy*, Routledge, Londres, 2020, pp. 87-103.

²⁷ KHALID, Adeeb, *Central Asia. A New History from the Imperial Conquest to the Present*, Princeton University Press, Princeton, 2021.

²⁸ PRADHAN, Ramakrushna, “The Rise of China in Central Asia: The New Silk Road Diplomacy”, *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, vol. 11, 2018, pp. 9-29.

china en Asia Central no ha ocasionado fricciones con el liderazgo ruso en la región, fundamentalmente por el carácter silente de su despliegue a través del *soft power*. No obstante, los últimos años de intervencionismo ruso en Ucrania y en Kazajistán han mostrado a Xi-Jinping que la cooperación bilateral en el marco de la OCS no garantiza que Putin vaya a ceder el control “difuso” de lo que sigue considerando que constituye su espacio natural de influencia. El mantenimiento de la paz y de la seguridad regional no resulta incompatible con las suspicacias que la intervención rusa en Kazajistán en el mes de enero de 2022 —por cuestiones de índole doméstica— han levantado en China. La concepción de las operaciones de mantenimiento de paz que mantienen Pekín y Moscú son muy opuestas y, en el primer caso, la actuación rusa en Kazajistán se considera una intromisión en asuntos internos que no justifican una actuación militar con un paraguas legal como la OTSC. Más bien se observa desde la pérdida de un elemento geoestratégico tan relevante como esta república de Asia Central, que se ha inclinado hacia Rusia en detrimento de China²⁹.

Las implicaciones geopolíticas que se van a ir concretando en los próximos años evidenciarán los auténticos objetivos que China pretende consolidar con el desarrollo de su macro iniciativa en Asia Central. En primer término, la financiación del proyecto de la Nueva Ruta de la Seda y sus implicaciones en los diversos estados afectados va a convertirlos en focos atractivos de inversión extranjera. Una evolución económica y comercial positiva favorecerá la consolidación de regímenes de tipo iliberal, poco respetuosos con el marco internacional de protección de los derechos humanos y cada vez más inclinados hacia marcos estatales autoritarios³⁰. Una segunda derivada está conectada con la penetración que China va a conseguir en toda la región para gestionar la agenda securitaria —cuando menos— en una posición de coliderazgo con Rusia³¹. Los principales temas que ocupan esta agenda y que, en algunos ámbitos, se solapan con los que ocupan también la cooperación en la OCS, pueden extenderse más allá de cuestiones como el tráfico de drogas, armamento, terrorismo internacional o inmigración ilegal, así como combatir el extremismo radical de corte islamista. Un tercer elemento conectado con el anterior

²⁹ CHRISTOFFERSEN, Gaye, “Russian Thinking about CSTO Peacekeeping”, en ROZMAN, Gilbert y CHRISTOFFERSEN, Gaye (eds.), *Putin’s “Turn to East” in the Xi Jinping Era*, Routledge, Londres, 2023, pp. 189-210.

³⁰ LEWIS, David G. Varieties of authoritarianism in Central Asia, en ISAACS, Rico y MARAT, Erica (eds.), *Routledge Handbook of Contemporary Central Asia*, 2021, p. 73-86.

³¹ DAVE, Bhavna y KOBAYASHI, Yuka, “China’s Silk Road Economic Belt Initiative in Central Asia: Economic and Security Implications”, *Asia Europe Journal*, vol. 16, 2018, pp. 267-281.

tiene que ver con la evolución que la mencionada organización ha tenido desde sus orígenes hasta el momento actual. La coordinación de los Estados miembros con el objetivo de afrontar los desafíos securitarios referidos podía enmascarar un enfrentamiento entre el eurasianismo y sus dos potencias regionales más relevantes (Rusia y China) con Occidente y sus organizaciones más representativas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la UE. Sin embargo, la OCS ha desarrollado un formato de organización regional caracterizado por afrontar la cuestión securitaria no en términos tradicionales, como una suerte de reformulación del Pacto de Varsovia ampliado a China³².

Más de dos décadas de desarrollo histórico y funcional de la OCS han mostrado que la organización regional más grande en términos poblacionales, así como la que cubre una extensión territorial mayor, se ha convertido en un foro de diálogo político y de cooperación económica en el que Occidente no está presente. Su agenda, objetivos y líneas de actuación están marcados por el tándem chino-ruso, y la adhesión de nuevos y potenciales miembros la está transformando en un actor regional de primera magnitud en el conjunto de la sociedad internacional³³.

La intervención militar de Moscú en Ucrania puso a la OTSC en una delicada situación. Si bien la república agredida no era un Estado miembro de la organización, lo que habría colocado en el seno de esta una disyuntiva de difícil resolución, implicaba un ejercicio de reafirmación del liderazgo ruso o una disensión difícilmente asumible por parte del Kremlin. Si repasamos las relaciones bilaterales entre Rusia y cada uno de los miembros de la OTSC podemos afirmar que este tipo de cooperación reforzada condicionaba notablemente la posición multilateral en la organización.

Kazajistán es, con mucha diferencia, la república que aporta un mayor contingente de fuerzas armadas a la OTSC después de Rusia. Sin su participación sería impensable concebir la importancia actual que detenta la organización en la seguridad regional. La petición de ayuda militar por el régimen de Tokayev, después de las inéditas manifestaciones en contra del régimen por las subidas de los precios energéticos durante los primeros días del año 2022, propició la intervención de las fuerzas armadas rusas. En una decisión que contraviene los principios recogidos en

³² ARIS, Stephen, “The Shanghai Cooperation Organisation:”Tackling the Three Evils. A Regional Response to Non-Traditional Security Challenges or Anti-Western Bloc?”, *Europe-Asia Studies*, vol. 61, 2009, núm. 3, pp. 457-482.

³³ VV.AA., “The Evolution of the Shanghai Cooperation Organisation”, *Strategic Comments*, vol. 2, 2018, núm. 5, pp. VII-IX.

la propia Carta de la OTSC —cuya cláusula de asistencia mutua está prevista para aquellos casos en los que se produzca una agresión externa por parte de un estado ajeno a la organización— se optó por el intervencionismo de contingentes militares rusos fundamentalmente (aunque también de forma minoritaria de otras repúblicas miembros de la OTSC), a diferencia de lo que se había decidido en situaciones previas que se habían dado en estados como Armenia, Kirguistán y Tayikistán y a pesar de las solicitudes cursadas por los Estados territoriales. Además, los argumentos ofrecidos por las respectivas autoridades implicadas —la kazaja y la rusa— resultaron poco creíbles, ya que arguyeron que detrás de las masivas manifestaciones de la población de Kazajistán se encontraban grupos terroristas extranjeros de estados que no pertenecían a la OTSC³⁴.

La concepción de esta organización como una especie de tigre de papel, que nunca se había involucrado en una operación de mantenimiento de paz propia, independiente, o bajo mandato de la Organización de Naciones Unidas (ONU)³⁵ —a pesar del acuerdo de colaboración suscrito entre ambas organizaciones— fue cambiada por primera vez desde su embrión articulado mediante el Tratado de Seguridad Colectiva en el año 1992. No requirió un mandato legal de la ONU por realizarse entre miembros de la propia organización, ni con la intervención de terceros estados ni en terceros estados³⁶. De hecho, para parte de la doctrina científica la forma de resolver o de aproximarse de una forma solvente a los problemas securitarios regionales requiere el fortalecimiento de la OTSC alrededor del liderazgo ruso como garante de la seguridad en la región³⁷.

El éxito de la operación de mantenimiento de paz en Kazajistán consiguió frenar una potencial “revolución de colores” en esta república cuyo potencial económico, energético, político y militar es básico para mantener la estabilidad en Asia Central. Pero, además, ha reforzado los lazos bilaterales con Rusia, que ha sido fundamental en el sostenimiento del régimen de Tokayev. En el nuevo Concepto de

³⁴ KROL, George y RAMESH, Anoushka, “Russia, China, and Protests: Caught between Two Powers, Kazakhstan Navigates Internal Dissent”, *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. 23, 2022, núm. 1, pp. 65-71.

³⁵ KORNILENKO, A. V., “Peacekeeping potential of the Collective Security Treaty Organization”, *Vestnik RUDN, International Relations*, vol. 20, 2020, núm. 4, pp. 707—720.

³⁶ KASHIRINA, T. V. y EPIPHANOVA, T. V., “The problem of the “coordinating state” in the peacekeeping activities of the CSTO”, *Humanities and Law Research*, vol. 9, 2022, núm. 3, pp. 384—388.

³⁷ SISOYEVA, Rigina V., “2022 January Events and CSTO Peacekeeping Mission in Kazakhstan”, *Vestnik RUDN. International Relations*, vol. 23, 2023, núm. 2, p. 250.

Política Exterior de Rusia, aprobado por el Kremlin el 31 de marzo de 2023, se recogía la necesidad de fortalecer el papel de las operaciones de mantenimiento de paz y su potencial de prevención de crisis realizado por la OTSC³⁸. También desarrollando la influencia geopolítica de la organización y de la propia Rusia en el despliegue de contingentes en Siria o en Nagorno-Karabaj.

Sin embargo, sigue existiendo un debate doctrinal en torno al uso de este tipo de contingentes militares contra la población civil de terceros estados —a pesar del marco operativo de una organización regional que prevé en su tratado fundacional una cláusula de ayuda mutua— La actuación, aunque esté basada en el principio de intervención por invitación del estado territorial, puede suponer una vulneración del marco internacional de protección de los derechos humanos cuando se trata de protestas de carácter no violento, en especial cuando lo que tratan de promocionar es el establecimiento de sistemas políticos democráticos frente a las autoridades de estados iliberales o abiertamente autocráticos³⁹.

Las protestas desarrolladas en Kazajistán no desbordaron en ningún caso el marco territorial de esta república, ni contaron con una participación extranjera demostrada. No trató de atribuirse a la acción de ningún otro estado, ni tampoco a ningún actor no estatal que actuase desde el exterior del territorio kazajo. Es decir, no se dieron los elementos ni las circunstancias recogidas en el artículo 4 de la Carta de la OTSC que permitiesen validar la invocación y la activación de la autodefensa colectiva regional ni, por consiguiente, el despliegue de la operación de mantenimiento de paz. No obstante, la intervención por invitación ofrece menos fisuras desde el punto de vista de la legalidad internacional. Afecta a la libre decisión de un Estado soberano que solicita, en virtud de sus competencias soberanas y a través de su gobierno, que se envíen contingentes militares a su territorio. Aunque, especialmente en el espacio postsoviético, el intervencionismo ruso y sus objetivos últimos obedecen a criterios vinculados a sus intereses en la política exterior hacia su extranjero próximo⁴⁰.

³⁸ El texto del Concepto de Política Exterior de Rusia de 2023 está disponible en: https://mid.ru/en/foreign_policy/fundamental_documents/1860586/

³⁹ KRIENER, Florian, “Quashing Protests Abroad: The CSTO’s Intervention in Kazakhstan”, *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 10, 2023, núm. 2, pp. 271-298.

⁴⁰ HASAR, Seyfullah, “Kazakhstan: Another Intervention by Invitation that Played Out as Expected”, *Opinio Juris*, 7 de febrero de 2022. Disponible en: <https://opiniojuris.org/2022/02/07/kazakhstan-another-intervention-by-invitation-that-played-out-as-expected/>

El 6 de enero de 2022 el Secretariado de la OTSC confirmó que había recibido la petición para la asistencia de la organización debido a la presencia de “invasores extranjeros armados” en el territorio republicano⁴¹. Tras la celebración de diferentes encuentros con los máximos responsables políticos de cada una de las repúblicas integrantes de la organización les solicitó el envío inmediato de asistencia militar para estabilizar la situación. El Consejo de Seguridad de la OTSC decidió apoyar esta petición con el despliegue de una fuerza de mantenimiento de paz en Kazajistán.

Aunque el tratado de la OTSC no prevé la asistencia militar en ausencia de agresión por parte de un tercer estado ajeno a la organización, el Acuerdo sobre la Fuerza Colectiva de Reacción Rápida permite el despliegue conjunto de tropas de los Estados miembros siempre que se apruebe por unanimidad en el seno del Consejo de Seguridad de la OTSC⁴². Además, el interés del Kremlin por apuntalar el régimen de Tokayev impulsó esta decisión “colegiada” que plasmó el carácter eminentemente utilitarista que Putin tiene respecto a esta organización. No se podía permitir la menor inestabilidad regional en el seno de la principal república de Asia Central con el proyecto en marcha —ya muy avanzado— de agresión a Ucrania. Especialmente cuando la evolución que habían tenido las relaciones bilaterales entre ambas repúblicas, hasta la sustitución de Nazarbayev por Tokayev, había evidenciado algunos desencuentros⁴³.

La sorprendente dimisión de Nazarbayev el 19 de marzo de 2019 —presidente de Kazajistán desde poco antes del inicio de su estatalidad independiente, en 1990— parece que estuvo ligada a la extensión de la corrupción en un estado muy rico en recursos energéticos. Las contrataciones públicas estaban salpicadas de irregularidades lo que, unido a las demandas económicas y políticas de liberalización del régimen por parte de la sociedad civil, provocó que estallaran las protestas en una república que se había caracterizado por la estabilidad, tan ausente en el conjunto

⁴¹ “The CSTO Secretariat Commentary on the Situation in the Republic of Kazakhstan”, 6 de enero de 2022. Disponible en https://en.odkb-csto.org/news/news_odkb/kommentariy-sekretariata-odkb-o-situatsii-v-kazakhstane/#loaded

⁴² EMTSEVA, Julia, “Collective Security Treaty Organization: Why are Russian Troops in Kazakhstan?”, *European Journal of International Law (EJIL)*, 13 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.ejiltalk.org/collective-security-treaty-organization-why-are-russian-troops-in-kazakhstan/>

⁴³ KUDAIBERGENOVA, Diana T. y LARUELLE, Marlene, “Making Sense of the January 2022 Protests in Kazakhstan: Failing Legitimacy, Culture of Protests, and Elite Readjustments”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 38, 2022, núm. 6, pp. 441-459.

de Asia Central⁴⁴. El desconocimiento de la realidad de esta región está muy presente en los medios de comunicación occidentales. Por ello, en ningún momento se estableció una conexión entre la intervención de la OTSC en Kazajistán con la agresión militar rusa a Ucrania que se produjo pocas semanas después. Como si se tratasen de dos acontecimientos aislados, sin ninguna relación⁴⁵. Hay que recordar que la frontera entre Rusia y Kazajistán tiene una extensión cercana a los 7.000Km², la segunda más prolongada del mundo. Una acción bélica de la envergadura que iba a emprender con Ucrania en su frontera occidental, así como la penetración desde el norte a través de Bielorrusia, no parecía compatible con una situación convulsa en buena parte de su frontera sur. Por no mencionar los intereses geoestratégicos que Estados Unidos sigue manteniendo en la región en pugna con China y la propia Rusia⁴⁶.

Una conjunción de factores y elementos estratégicos desplegados por los actores regionales ha mostrado durante los últimos años la importancia y el interés geopolítico que Kazajistán representa en la política exterior rusa en el marco del espacio postsoviético. En primer lugar, más allá de numerosas consideraciones en diferentes órdenes y ámbitos estratégicos (militar, político, económico, seguridad regional) desde la disolución de la Unión Soviética, Rusia ha prestado un notable interés por la evolución de su vecino meridional. Al igual que Ucrania y, en menor medida, Bielorrusia, Kazajistán era una importante potencia nuclear, cuya incierta evolución como república independiente afectó a la percepción de la seguridad individual y regional de Moscú. El proceso paulatino de desnuclearización de esta república⁴⁷ fue acompañado por una intensa cooperación bilateral con Rusia, al igual que con la integración de Kazajistán en los diferentes proyectos de integración regional pilotados por el Kremlin.

En segundo término, la apertura de esta república de Asia Central a una política exterior multivectorial ha facilitado una percepción novedosa sobre la

⁴⁴ KHAMITOV, Zhaslan, KNOX, Colin y JUNUSBEOVA, Gulsara, “Corruption, Public Procurement and Political Instability in Kazakhstan”, *Central Asian Survey*, vol. 42, 2023, núm. 1, pp. 89-108.

⁴⁵ COUCH, Emily, y KHASHIMOV, Sher, “How Western Media Framed Kazakhstan’s Protests”, *Foreign Policy*, 2 de mayo de 2022. Disponible en : <https://foreignpolicy.com/2022/05/02/western-media-kazakhstan-protests/>

⁴⁶ SULLIVAN, Charles J. End of an Era? Kazakhstan and the Fate of Multivectorism, en KARON, Jean-François (ed.), *Kazakhstan and the soviet legacy: Between continuity and rupture*, Palgrave Macmillan, Londres, 2019, pp. 31-50.

⁴⁷ SOLERA GARRIGA, Julio José, “La Desnuclearización de Kazajistán. La Gestión de una Herencia Envenenada”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 216, 2022, pp. 181-212.

relación con China que, a pesar de presentar numerosos elementos asimétricos, proporciona una paulatina simetría en los objetivos securitarios que se plantean ambos estados, lo que se traduce en una creciente y fructífera cooperación⁴⁸ que —no siempre— se percibe con entusiasmo por parte del Kremlin. Para algunos especialistas en las relaciones bilaterales chino-rusas las posiciones de ambas potencias regionales difieren en sus objetivos estratégicos respecto a Asia Central. Mientras que China busca restaurar su “posición natural” desde una perspectiva histórica de preeminencia en el continente, e incrementarla a nivel global, en el caso de Rusia el segundo objetivo no se plantea, pero si se busca constituirse en un centro de poder regional y en una potencia más en el concierto global de poderes con capacidad de decisión. La manera en la que se conjuguen ambas ambiciones las relaciones bilaterales podrá acabar por consolidarse o colisionarán⁴⁹. De hecho, la aproximación que ambas potencias realizan hacia los secesionismos, o con respecto al intervencionismo militar en sus vecindarios próximos, es diametralmente opuesta. Hasta el punto de encontrarse —en el caso de Rusia— de algún potencial uso indirecto de la fuerza contraviniendo el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas⁵⁰.

Una tercera derivada se desprende del progresivo alineamiento que Rusia ha conseguido liderar en el marco de Naciones Unidas entre los estados de Asia Central, más Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia y Turquía, alrededor de todo un conjunto de proyectos de resolución patrocinados por Moscú en el conjunto de actividades de la Asamblea General⁵¹.

Un objetivo esencial de la política exterior rusa se centraba en impedir que la UE pudiese conseguir una penetración sustancial en las repúblicas de Asia

⁴⁸ AMEYAW-BROBBEY, Thomas; AMABLE, Dennis Senam, “Symmetric interests and attention patterns in asymmetry: Examining China–Kazakhstan Relations from a Non-external Security Perspective”, *World Affairs*, vol. 186, 2023, núm. 2, pp. 353-383.

⁴⁹ TRENIN, Dmitri, “From Greater Europe to Greater Asia? The Sino-Russian Entente”, Carnegie Moscow Center, Moscú, 2015, p. 10. Disponible en: https://carnegieendowment.org/files/CP_Trenin_To_Asia_WEB_2015Eng.pdf

⁵⁰ SCHALLER, Christian, “When Aid or Assistance in the Use of Force Turns into an Indirect Use of Force”, *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 10, 2023, núm. 2, pp. 173-200.

⁵¹ El presente trabajo ha analizado el periodo 2009-2019; MONTEIRO, Vlademir, SANTANA, Vinicius y MESQUITA, Rafael, “¿Un Nuevo Bloque Euroasiático? Caracterización de la Actividad de los Ex Países Soviéticos y Túrquicos en la Asamblea General de Naciones Unidas”, *Estudios Internacionales*, vol. 55, 2023, núm. 206, pp. 9-42. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-37692023000300009&script=sci_arttext

Central y, especialmente, en Kazajistán⁵². De hecho, la UE no ha podido competir en condiciones de igualdad con otros potentes actores regionales (Rusia, China) y externos (Estados Unidos) mucho más concentrados en desplegar herramientas de *hard power* que el *normative power* que caracteriza a la Acción Exterior de la UE⁵³. Además, la incompatibilidad entre los procesos de integración regional en curso en el espacio postsoviético y el fortalecimiento de la cooperación con la UE, se empezó a detectar desde la creación de la Unión Económica Euroasiática (UEE)⁵⁴. No obstante, Kazajistán mostró durante el tramo final de la Presidencia de Nazarbayev un evidente interés por el desarrollo de la cooperación política y económica con la UE para facilitar su integración en la comunidad internacional, más allá de los lazos bilaterales con Rusia⁵⁵. Aunque el crecimiento experimentado por el interés chino en toda la región ha fraguado en una presencia que, la Nueva Ruta de la Seda, va a consolidar en el tiempo⁵⁶.

La potencial penetración de la UE en Kazajistán y en otras repúblicas de Asia Central se percibe desde Moscú como un factor desestabilizador de su zona de interés natural y esfera de influencia. Su diplomacia normativa y la extensión de alguno de los principios y valores que abandera en su Acción Exterior agita los fantasmas que Putin ha tratado de prevenir en el espacio postsoviético: las denominadas revoluciones de colores⁵⁷. Sin embargo, los estados de esta región no perciben a la UE como un actor externo que carece de objetivos geopolíticos en la zona. Por ello, dependiendo de los ámbitos de cooperación concretos en los que se intenta fortalecer esa relación, la reacción reflejada por cada república oscila desde

⁵² PODADERA RIVERA, Pablo y GARASHCHUK, Anna, “Heterogeneity of the European Union’s Strategic Partners: Can They Still be Compatible?”, *European Review*, vol. 28, 2020, núm. 2, pp. 202-224.

⁵³ KONOPELKO, Agnieszka, “Eurasian Economic Union: A Challenge for EU Policy towards Kazakhstan”, *Asia Europe Journal*, vol. 16, 2018, pp. 1-17.

⁵⁴ KEMBAYEV, Zhenis, “The (In)Compatibility between Regional Integration Processes in the Post-Soviet Area and within the European Neighborhood Policy”, *Osteuropa-Recht*, vol. 4, 2013, núm. 59, pp.369–377.

⁵⁵ AYDIN, Ulviyya, “The European Union-Central Asia Relations: Kazakhstan as a Leading Actor”, *Central Asia and the Caucasus*, vol. 19, 2018, núm. 3, pp. 25-33.

⁵⁶ BOSSUYT, Fabienne, “Engaging with Central Asia: China Compared to European Union”, en WOUTERS, Jan, DEFRAIGNE, Jean-Christophe y BURNAY, Matthieu (eds), *China, The European Union and The Developing World. A Triangular Relationship*, EE Publishing, Cheltenham, 2015, pp. 210-238.

⁵⁷ MITCHELL, Lincoln A., *The Color Revolutions*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2012.

el sentimiento de amenaza hacia el de una oportunidad real de crecimiento en la relación bilateral⁵⁸.

El ámbito energético, el de los transportes, el comercial y las inversiones son los que ocupan mayoritariamente el marco de cooperación bilateral entre la UE y Kazajistán. El Acuerdo de Asociación y Cooperación Mejorado (EPCA) se concentra en estas materias y la cuestión que se plantea en estos momentos la UE es si existe alguna ventana de oportunidad para profundizar la cooperación en otras materias⁵⁹, a semejanza de lo que contemplan los Acuerdos de Asociación suscritos con Ucrania y Moldavia. El desafío más relevante para una potencial intensificación de la presencia de la UE en Kazajistán y en el conjunto de las repúblicas de Asia Central es, esencialmente, la doble vinculación que estos estados tienen con Rusia: en primer lugar, a través de la pertenencia compartida a la UEE y a la OTSC⁶⁰ —en algunos casos, también a la OCS—; en segundo lugar, mediante diferentes instrumentos de cooperación bilateral reforzada con Moscú. Además de la profundidad que alcance en los próximos años la creciente colaboración de Kazajistán con China⁶¹.

Bielorrusia constituye un modelo de relación con Rusia en el que la cooperación se ha sustituido por el sometimiento a la política exterior rusa y sus objetivos geopolíticos en el antiguo territorio soviético. Los intentos de Minsk de desarrollar unas relaciones exteriores caracterizadas por la multivectorialidad⁶² terminaron por fracasar definitivamente tras las elecciones presidenciales de Bielorrusia, en el mes de agosto del año 2020. Las revueltas masivas protagonizadas

⁵⁸ ARYNOV, Zhanibek, “Opportunity and Threat Perceptions of the EU in Kazakhstan and Kyrgyzstan”, *Central Asian Survey*, vol. 41, 2022, núm. 4, pp. 734-751.

⁵⁹ KEMBAYEV, Zhenis, “The EU-Kazakhstan Enhanced Partnership: An Overview and Evaluation”, en LORENZMEIER, Stefan, PETROV, Roman y VEDDER, Christoph (eds.), *EU External Relations Law. Shared Competences and Shared Values in Agreements Between the EU and Its Eastern Neighbourhood*, Springer, Berlín, 2021, pp. 177-192.

⁶⁰ KAZANTSEV, Andrei; MEDVEDEVA, Svetlana; SAFRANCHUK, Ivan, “Between Russia and China: Central Asia in Greater Eurasia”, *Journal of Eurasian Studies*, vol. 12, 2021, núm. 1, pp. 57-71.

⁶¹ KEMBAYEV, Zhenis, “Development of China–Kazakhstan Cooperation: Building the Silk Road of the Twenty-First Century?”, *Problems of Post-Communism*, vol. 67, 2020, núm. 3, pp. 204-216.

⁶² LÓPEZ JIMÉNEZ, José Ángel, “Bielorrusia existe: equilibrio inestable entre una política exterior multivectorial y el Tratado de Unión con Rusia”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 72, 2020, núm. 2, pp. 61-88.

por la sociedad civil de esta república⁶³ contra Lukashenko tras protagonizar el enésimo fraude electoral solo consiguieron ser reprimidas con el apoyo otorgado por Putin al régimen. A partir de ese momento se fraguó el papel de cooperador necesario⁶⁴ de esta república en la agresión que Rusia estaba preparando contra Ucrania, y el aliado geopolítico que Moscú necesitaba en el flanco occidental de su amplia área de influencia se había concretado⁶⁵.

El fuerte contraste entre los deseos de reforma y la orientación prooccidental de la mayoría de la población bielorrusa, y la estrecha dependencia de Rusia que Lukashenko tiene que soportar como peaje por mantener su régimen autocrático, han terminado por inclinar a Bielorrusia a una situación fáctica de Estado marioneta. En esa línea de subordinación a los intereses rusos hay que constatar, de nuevo, una doble estrategia de instrumentalización por parte del Kremlin de algunos principios estructurales del Derecho internacional contemporáneo, como la soberanía e independencia o la no injerencia en los asuntos internos de los estados. La primera vía es la que Rusia ha desplegado tradicionalmente entre los estados que adquirieron su independencia después de la desaparición de la Unión Soviética: la integración en las organizaciones regionales auspiciadas y lideradas desde Moscú. Desde la CEI hasta la UEE, pasando por la OTSC. El coste sufrido por la no integración en ellas por parte de repúblicas díscolas ha sido el que se ha podido constatar en los ejemplos de Ucrania, Georgia o Moldavia. Es decir, el cuestionamiento de su integridad territorial y hasta su propia existencia como Estado independiente. La segunda herramienta ha derivado del establecimiento de diversos instrumentos de cooperación bilateral reforzada entre Rusia y la república afectada. En el caso de Bielorrusia, el mecanismo que ha protagonizado esta variable ha sido el Tratado de Unión⁶⁶ entre ambas repúblicas, que desde que fue ratificado en el año 1999, ha

⁶³ GILBERT, Leah, “Regulating society after the color revolutions: A comparative analysis of ngo laws in Belarus, Russia, and Armenia”, *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 28, 2020, núm. 2, pp. 305-332.

⁶⁴ LÓPEZ JIMÉNEZ, José Ángel, “Bielorrusia, títere de Putin y cooperador necesario en la agresión contra Ucrania”, *The Conversation*, 27 de febrero de 2022. Disponible en: <https://theconversation.com/bielorrusia-titere-de-putin-y-cooperador-necesario-en-la-agresion-contra-ucrania-177968>

⁶⁵ KAZHARSKI, Aliaksei; MAKARYCHEV y Andrey, “Belarus, Russia, and the escape from geopolitics”, *Political Geography*, vol. 89, 2021, pp. 1-3.

⁶⁶ POLGLASE-KOROSTELEV, George, “The Union State: a changing relationship between Belarus and Russia”, *Journal of the Belarusian State University. International Relations*, núm. 2, 2020, pp. 38-46.

acabado por fagocitar la independencia bielorrusa dentro de una apariencia formal de mantenimiento de la soberanía frente a Rusia⁶⁷.

La polarización geopolítica también estuvo presente en las protestas contra el régimen de Lukashenko. La orientación prorrusa de Bielorrusia se identificó con los intereses personales del presidente, y no tanto con los republicanos⁶⁸, de tal forma que las membresías en la UEE y la OTSC también fueron cuestionadas mientras se revitalizaban las aspiraciones europeístas de la población⁶⁹. Rusia ha optado generalmente por intensificar el “control bilateral”, utilizando alternativamente la OTSC como un foro de diálogo y cooperación securitaria y militar para aquellos desafíos comunes enfrentados por los estados de la región. No obstante, la inestabilidad en algunas repúblicas en el año 2020 (Bielorrusia, Kirguistán, Armenia y Azerbaiyán —Nagorno-Karabaj—) provocó la discusión en la organización regional en torno al envío de operaciones de mantenimiento de paz a alguno de estos escenarios⁷⁰.

En el caso de Bielorrusia, Putin activó la unión política y militar de ambas repúblicas en detrimento de la deseada intensificación de la cooperación económica y financiera que propugnaba Lukashenko, con el fin de preservar cierto nivel de independencia respecto a Moscú⁷¹. Las concesiones otorgadas a Rusia activaron una hoja de ruta que buscaba una suerte de fusión de las respectivas fuerzas armadas en las que la capacidad de decisión quedaba en manos del Kremlin, a cambio de ciertos beneficios económicos, fiscales y energéticos para Bielorrusia⁷².

⁶⁷ KARABESHKIN, Leonid; LABARRE, Frédéric; JOLICOEUR, Pierre. Endless Integration of Russia and Its “Difficult Ally” Belarus, en *Asymmetric Neighbors and International Relations*. Routledge, Londres, 2023. p. 41-53.

⁶⁸ ONUCH, Olga y SASSE, Gwendolyn, “Anti-Regime Action and Geopolitical Polarization: Understanding Protester Dispositions in Belarus”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 38, 2022, núm. 1-2, pp. 62-87.

⁶⁹ MARPLES, David, “Between the EU and Russia: Geopolitical Games in Belarus”, *The Journal of Belarusian Studies*, vol. 7, 2013, núm. 1, pp. 38-68.

⁷⁰ LEGUCKA, Agnieszka, “Russia and the CSTO in the Face of Destabilisation in the Neighbourhood”, *Central and Eastern European Online Library*, PISM Bulletin, 2020. Disponible en: <https://www.ceeol.com/search/gray-literature-detail?id=1167655>

⁷¹ DANILOVICH, Alex, *Russian-Belarusian Integration: Playing Games Behind the Kremlin Walls*, Routledge, Londres, 2018.

⁷² CLARK, Mason y BARROS, George, “Russia in Review: September 1- September 21, 2021”, *Institute for the Study of War*, 2021. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep36109.pdf>

La posición de Bielorrusia como co-beligerante en la agresión rusa a Ucrania no puede entenderse sin el análisis previo de este tipo de movimientos de Putin ejecutando una especie de fusión por absorción de la soberanía bielorrusa a través, en buena medida, de la pérdida de control de la autonomía militar. Aunque los niveles de cooperación en diversos ámbitos han sido compartidos por otros Estados miembros de la OTSC (armamento, industria militar, maniobras conjuntas, educación compartida entre las élites militares de los distintos estados, contingentes en operaciones de mantenimiento de paz) el nivel de subordinación y sometimiento a Rusia que ha alcanzado Bielorrusia no ha sido seguido por ninguna otra república integrante de la OTSC⁷³.

La cooperación/subordinación en materia de defensa después de desencadenarse una ofensiva militar a gran escala recuerda notablemente los tiempos soviéticos. En muchos aspectos parece que las fuerzas armadas integran a un único estado, en particular si se analiza la integración del armamento, el entrenamiento conjunto de los ejércitos y las relaciones entre las élites respectivas y los altos mandos. La creación del Grupo Conjunto de Fuerzas de Rusia-Bielorrusia en el marco de la OTSC inauguró un nuevo tipo de intervención en operaciones de mantenimiento de paz. Bielorrusia no había intervenido en el exterior de sus fronteras hasta que el gobierno de Astana solicitó la ayuda de la organización regional para sofocar las revueltas sociales contra el régimen kazajo.

Lukashenko mantuvo una actitud de inestable equilibrio entre Ucrania y Rusia después de la anexión de Crimea por Moscú en el año 2014. Aunque no reconoció la legalidad de la intervención rusa, tampoco defendió activamente el principio de integridad territorial como defensa de la soberanía ucraniana frente al agresor⁷⁴. No obstante, Lukashenko sí defendió activamente la independencia de Bielorrusia, reivindicando sus capacidades soberanas y su neutralidad —recogida en la Constitución de 1994— declarando públicamente (cuyo destinatario final era claramente el Kremlin) que Bielorrusia nunca permitiría a otros países utilizar el territorio de la república para realizar una intervención militar en Ucrania⁷⁵.

⁷³ RACZ, Andras, “Russia’s Defense Policy and Belarus after 2020”, en MOSHES, Arkady y NIZHNIKAU, Ryhor, *Russian Policy Toward Belarus After 2020: At a Turning Point?*, Lexington Books, Lanham, 2023, p. 49.

⁷⁴ KULESZEWICZ, Anna, “External and internal policies of Belarus after Crimea annexation”, *Polish Political Science Review*, vol. 4, 2016, núm 1, pp. 33-43.

⁷⁵ VAN DER TOGT, Tony, “The Belarus Factor. From Balancing to Bridging Geopolitical Dividing Lines in Europe”, Clingendael Institute, enero de 2017.

Esta posición, explicitada en los diferentes documentos estratégicos bielorrusos, se modificó de manera abrupta desde finales de 2020. Algo parecido sucedió en el caso de Kazajistán desde la salida de Nazarbayev y después del auxilio a Tokayev, prestado conjuntamente por Bielorrusia y Rusia (no solo, pero si fundamentalmente) en el operativo desplegado por la OTSC⁷⁶. La evidencia de la asertividad rusa en el espacio postsoviético motivado por diversas dinámicas de carácter doméstico, las influencias de tipo ideológico y el marco cultural y de valores favorables a la extensión del eurasianismo, así como los intereses geopolíticos, han configurado una política exterior hacia las repúblicas de Asia Central que modulan e instrumentalizan a la OTSC conforme a los intereses estratégicos de Moscú⁷⁷.

Lukashenko, no el conjunto de Bielorrusia ni de su sociedad civil, rompieron las buenas relaciones que tradicionalmente habían mantenido con Ucrania y abrazaron el argumentario ruso que justificaba la invasión: era una operación militar de carácter especial que exigía permitir el libre tránsito de las fuerzas armadas rusas a través de su territorio, así como el uso de sus infraestructuras; la seguridad regional y las amenazas de Kiev, el comportamiento de sus élites políticas en el Donbás, y la desnazificación de su régimen fueron razones esgrimidas también desde Minsk para explicar su giro respecto a Ucrania y el sometimiento a los dictados de Putin⁷⁸. Hay que recordar que solo pocos años antes los medios de comunicación rusos atacaban a Lukashenko y a su entorno por su “propaganda anti-rusa”, fundamentado en su política de separación estratégica del Kremlin y el no reconocimiento internacional de los secesionismos apoyados desde Moscú (Osetia del sur, Abjasia y Crimea).

El cambio definitivo se produjo con posterioridad a las elecciones presidenciales de 2020 en Bielorrusia y la política de propaganda y desinformación a favor de Rusia, y contraria a Ucrania, se ha consagrado a atacar a la UE, a la que se considera como desestabilizadora de la región y una suerte de “Departamento económico de la OTAN”⁷⁹. Entre el 24 de febrero y el 2 de marzo de 2022, El

⁷⁶ AMBROSIO, Thomas, “Belarus, Kazakhstan and Alliance Security Dilemmas in the Former Soviet Union: Intra-Alliance Threat and Entrapment After the Ukraine Crisis”, *Europe-Asia Studies*, vol. 74, 2022, núm. 9, pp. 1700-1728.

⁷⁷ GÖTZ, Elías, “Near Abroad: Russia’s Role in Post-Soviet Eurasia”, *Europe-Asia Studies*, vol. 74, 2022, núm. 9, pp. 1529-1550.

⁷⁸ MUDROV, Sergei, A., “We Did not Unleash this War. Our Conscience is Clear. The Russia-Ukraine Military Conflict and its Perception in Belarus”, *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, vol. 30, 2022, núm. 2, pp. 273-284.

⁷⁹ “How the Belarus-Russia Axis Works Together on Anti-EU Disinformation Push”, *Euractiv*, 26 de enero de 2024. Disponible en:

Consejo Europeo impuso un conjunto de medidas restrictivas a 44 altos responsables militares bielorrusos por su participación en la planificación de la agresión rusa a Ucrania y su implicación en el ataque a la soberanía territorial e independencia⁸⁰. Además, se sumaban a los 702 individuos y a las 53 entidades rusas afectadas por un amplio paquete de medidas sancionadoras. La política de la UE de “pragmatismo de principios” había fracasado y Bielorrusia no pudo resistir la presión de Rusia⁸¹.

La neutralidad de Bielorrusia⁸² y la incapacidad de Lukashenko para resistir a los intentos de Putin se someter sus fuerzas armadas al control del Kremlin fracasaron, y Rusia ha pasado a tener un doble control a través de la OTSC —con la participación conjunta de tropas mixtas en Kazajistán y en Siria— y en la agresión a Ucrania tras la realización de ejercicios conjuntos que utilizaron la región bielorrusa de Homel como plataforma territorial, así como el espacio aéreo.

Lukashenko acabó por sucumbir al sharp power de Rusia⁸³. Es decir, ni el hard power (coercitivo) ni el soft power (capacidad de atracción) fueron utilizados por Moscú con Bielorrusia, sino más bien, una lenta y paulatina penetración en su sistema político y de información, trasladando el autoritarismo y el sistema de control que la potencia influyente busca en el Estado sometido. De esta manera, a la contradicción evidente entre el mandato recogido en la Constitución de Bielorrusia de 1994 de ser una república neutralizada con carácter permanente y la pertenencia

<https://www.euractiv.com/section/belarus/news/how-the-belarus-russia-axis-works-together-on-anti-eu-disinformation-push/>

⁸⁰ Toda la información al respecto de las medidas adoptadas y sus correspondientes actos normativos están disponibles en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/02/belarus-role-in-the-russian-military-aggression-of-ukraine-council-imposes-sanctions-on-additional-22-individuals-and-further-restrictions-on-trade/>

⁸¹ MARIN, Anaïs, “Under Pressure: Can Belarus resist Russian Coercion?”, *Institute For Security Studies, European Union*, Brief, núm. 15, julio de 2020. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/resrep25026?searchText=&searchUri=&ab_segments=&searchKey=&refreqid=fastly-default%3A74d44890767002b58d8fc39a9053c336&seq=1

⁸² KLYMENKO, Valeriya, “The Future of Belarus’ Situational Neutrality in Foreign Policy”, *ISPI*, 29 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.ispionline.it/en/publication/future-belarus-situational-neutrality-foreign-policy-27111>

⁸³ WALKER, Christopher y LUDWIG, Jessica, “The Meaning of Sharp Power. How Authoritarian States Project Influence”, *Foreign Affairs*, 16 de noviembre de 2017. Disponible en : <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>

a una alianza militar con la OTSC⁸⁴, se sumaba a partir del año 2020 una integración político-militar *de facto* entre ambas repúblicas comandada por Putin⁸⁵.

La conversión completa de Bielorrusia en un Estado totalitario ha devenido en una ausencia completa de alternativa política, en la prohibición de cualquier partido político independiente que pudiese concurrir a las elecciones presidenciales del año 2025 y al estrechamiento de lazos con formaciones políticas como Rusia Unida que avalasen la candidatura de Lukashenko en los comicios. La realidad totalitaria se consolida a través del sistema educativo, que fomenta la ideologización y, especialmente, el militarismo⁸⁶.

Una de las múltiples consecuencias que el apoyo militar de Bielorrusia a Rusia ha provocado en el estatus internacional de Minsk es que ha dejado de ser un Estado desnuclearizado. En el mes de noviembre de 1996 se retiró todo el armamento nuclear bielorruso y se envió a Rusia, en virtud de la ratificación del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)⁸⁷ por parte de Bielorrusia en el año 1994. El retorno de este tipo de infraestructura militar viola el Acuerdo OTAN-Rusia y responde al nuevo escenario regional en materia militar y de seguridad después de la agresión de Rusia a Ucrania⁸⁸. Además, ha provocado un importante cambio en el marco de la

⁸⁴ KLYSIŃSKI, Kamil, “(Un)Realistic Neutrality. Attempts to Redefine Belarus’ Foreign Policy”, *OSW Commentary*, 2 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2018-07-02/un-realistic-neutrality-attempts-to-redefine-belarus-foreign-0>

⁸⁵ MARIN, Anaïs, “The Union State of Belarus and Russia. Myths and Realities of Political-Military Integration”, Vilnius Institute for Policy Analysis, 2020. Disponible en: <https://vilniusinstitute.lt/wp-content/uploads/2020/06/Anaïs-Marín-Union-State-of-Belarus-and-Russia.pdf>

⁸⁶ KLYSIŃSKI, Kamil y ŻOCHOWSKI, Piotr, “Education Serves the Regime. The Ideologisation and Militarisation of the Belarusian Education System”, *OSW Commentary*, 17 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-05-17/education-serves-regime-ideologisation-and-militarisation>

⁸⁷ BLACK-BRANCH, Jonathan L. *The Treaty Prohibiting Nuclear Weapons: Legal Challenges for Military Doctrines and Deterrence Policies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.

⁸⁸ WILK, Andrzej y ŻOCHOWSKI, Piotr, “Russian Nuclear Weapons Deployed in Belarus: The Consequences”, *OSW Commentary*, 6 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-06-06/russian-nuclear-weapons-deployed-belarus-consequences>

OTSC, en el que Bielorrusia no se contemplaba como una república con capacidades nucleares, ni con una evolución armamentística que apuntase en esa dirección⁸⁹.

La OTSC representa un modelo constructivista de organización regional que no solo intenta ser instrumentalizada por Rusia para la consecución de sus objetivos estratégicos en el espacio post-soviético sino que, en buena medida, constituye una articulación de una comunidad de valores compartidos alrededor de un grupo de estados que reivindican el eurasianismo como una ideología en torno a la cual conformar un proyecto de integración. Sin embargo, es difícil establecer hasta qué punto este elemento no forma parte de una estrategia del Kremlin para ocultar su agenda en materia de política exterior. Por ejemplo, Putin siempre apela al carácter euroasiático de Putin, como mero elemento descriptivo de una evidente realidad geográfica. No obstante, evita las apelaciones al eurasianismo como un elemento de carácter cultural que describa la esencia del mundo ruso⁹⁰.

Un análisis más detallado del valor estratégico de Asia Central puede mostrar de manera más precisa la formulación de la idea de la Gran Eurasia⁹¹ y los elementos geopolíticos que impregnan la política exterior de las potencias regionales, en particular las de Rusia y China, cuya geometría regional pasa por la cooperación bilateral y multilateral⁹². Sin embargo, la inclusión de Bielorrusia en el contexto regional referido obedece claramente a los intereses rusos de mantenimiento de un aliado en la frontera más occidental del antiguo espacio soviético —de hecho, el único tras la colisión frontal con Ucrania— que es miembro de todas las organizaciones regionales lideradas por Moscú⁹³. Decisión que, en el caso de la OTSC, fue adoptada como una transición natural entre la CEI y el TSC hacia un modelo de organización a caballo entre la cooperación y la integración⁹⁴. A

⁸⁹ LAUMULIN, Murat, “Belarus in the Eurasian Security System”, *Central Asia & The Caucasus*, vol. 16, 2015, núm. 1, pp. 23-36.

⁹⁰ LARUELLE, Marlene, *Russian Eurasianism. An Ideology of Empire*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2008, p. 7.

⁹¹ Véase al respecto AKCHURINA, Viktoria y DELLA SALA, Vincent, “The European Union, Russia and the Post-Soviet Space: Shared Neighbourhood, Battleground or Transit Zone on the New Silk Road”, *Europe-Asia Studies*, vol. 70, 2018, núm. 10, pp. 1543-1551.

⁹² LEWIS, David G., “Geopolitical Imaginaries in Russian Foreign Policy: The Evolution of Greater Eurasia”, *Europe-Asia Studies*, vol. 70, 2018, núm. 10, pp. 1612-1637.

⁹³ DANILOVICH, Maria, “Bridging westward to open the gates of Europe: Implementation of the Belt and Road Initiative in Central Asia and Belarus”, en LI, Yuan y TAUBE, Mark (eds.), *How China's Silk Road Initiative is Changing the Global Economic Landscape*, Routledge, Londres, 2019, pp. 207-227.

⁹⁴ SAKWA, Richard, “Senseless Dreams and Small Steps: The CIS and CSTO between Integration and Cooperation”, en FREIRE, María R., y KANET, Roger E. (eds.), *Key*

pesar de la indefinición inicial —tampoco resuelta después de casi quince años de existencia de la organización— con respecto a las capacidades que este grupo de estados iba a desarrollar para la consecución de los objetivos planteados en su carta fundacional; la forma en la que se iban a aprobar y desplegar las misiones y los criterios que se aplicarían para acordar o denegar las peticiones cursadas por los estados miembros —en muchas ocasiones totalmente arbitrarios y de compleja explicación— y, por último, las ambiciones políticas —domésticas e internacionales— que se encontraban detrás de cada adhesión a la OTSC⁹⁵.

No se puede establecer un balance estratégico de los objetivos que Rusia ha perseguido con la creación y mantenimiento de la OTSC porque, probablemente, estos han ido transformándose y han evolucionado adaptándose a las estrategias coyunturales del Kremlin. Por ello, la literatura científica al respecto resalta la complejidad que, desde diferentes perspectivas (regionalismo, multilateralismo, seguridad) presenta la combinación que Rusia ha mostrado en la realización de acciones unilaterales y de asociaciones bilaterales con estados miembros. No obstante, mostrando siempre como la OTSC se convertía en una herramienta de multilateralismo instrumental⁹⁶. Aunque para algunos autores esta organización se sitúa, en términos de diseño institucional, mucho más cercana a las organizaciones de seguridad occidentales, pero necesita mejorar su imagen exterior y una ideología “unificadora”⁹⁷, al menos hasta estos últimos años.

4. LAS RELACIONES DE LA OTSC CON OTRAS ORGANIZACIONES REGIONALES: LA OTAN Y LA OCS

La cooperación realizada en el marco de las organizaciones regionales en materia de seguridad, incrementada tras los desafíos globales que presentan actores relevantes como los grupos terroristas que operan en la sociedad internacional, se define por una serie de elementos comunes. Cuatro son los comúnmente destacados:

Players and Regional Dynamics in Eurasia. The Return of the “Great Game”, Palgrave Macmillan, Londres, pp. 195-214.

⁹⁵ SOCOR, Vladimir, “The CSTO: Missions, Capabilities, Political Ambitions”, *The Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor*, vol. 6, 2009, núm. 25. Disponible en: <https://jamestown.org/program/the-csto-missions-capabilities-political-ambitions/>

⁹⁶ KROPATCHEVA, Elena, “Russia and the Collective Security Treaty Organisation: Multilateral Policy or Unilateral Ambitions?”, *Europe-Asia Studies*, vol. 68, 2016, núm. 9, pp. 1526-1552.

⁹⁷ NIKITINA, Yulia, “The Collective Security Treaty Organization Through the Looking Glass”, *Problems of Post-Communism*, vol. 59, 2012, núm. 3, pp. 41-52.

“Evitar, contener y resolver los conflictos dentro de la región; cooperar militarmente incluyendo contextos de suma no cero, como en las misiones internacionales de paz; promover las reformas, la democracia y la buena gobernanza en los ámbitos de la seguridad y de la defensa y, por último, abordar aspectos funcionales y el marco de las nuevas amenazas en las fronteras entre las cuestiones de seguridad y las económicas”⁹⁸.

El desarrollo práctico de la colaboración entre los Estados miembros, no sólo sus postulados teóricos y discursivos emanados de la documentación y de los actos normativos de la organización, nos permite identificar los elementos sustanciales del marco cooperativo: si existe un Estado hegemónico y la coordinación de voluntades no es esencialmente voluntaria; si es una cooperación flexible y adaptativa a las circunstancias; si es más cosmética y superficial que realmente profunda; si es realmente eficiente, y si persigue un objetivo de suma cero con el mundo exterior a la organización⁹⁹.

4.1. Las relaciones entre la OTSC y la OTAN

La evolución de la política exterior rusa durante la última década en la amplia región que considera dentro de su esfera de influencia ha supuesto una quiebra en el proyecto, ya precario, de cooperación con la OTAN. No se llegó a construir en ningún momento un compromiso real bilateral para colaborar en diferentes ámbitos ya que, tan solo, se manifestaron posturas oscilantes entre el constructivismo y las acciones disruptivas¹⁰⁰.

La relación de carácter bilateral entre Rusia y la OTAN se articuló a través del Consejo mutuo, creado en el año 2002¹⁰¹. Nunca desarrolló una cooperación relevante, consecuencia derivada de las suspicacias mutuas existentes entre ambos actores. Además, la prioridad de la OTAN se situaba en fomentar el marco bilateral directo con Rusia. Así, por ejemplo, fue manifestado por el secretario general Jaap

⁹⁸ BAILES, Alyson, BARANOVSKY, Vladimir, y DUNAY, PÁL, “Regional Security Cooperation in the Former Soviet Area”, *SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 165-166.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ ISABEL XAVIER, Ana, “CSTO and EAEU and the Path to a New Eurasia: Return or Retreat?”, en DAĞ, Rahman y TÜFEKÇİ, Özgür (eds.), *Great Power Politics in Greater Eurasia. Regional Alliances, Institutions, Projects and Conflicts*, The Rowman&Littlefield Publishing Group, Lanham, 2023, p. 111.

¹⁰¹ SERRA, Francesc, “El Consejo OTAN-Rusia, ¿Inicio de una Nueva Etapa en las Relaciones Este-Oeste?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 54, 2002, núm. 2, pp. 1042-1047.

De Hoop, en el año 2005, cuando fue preguntado por la posibilidad del establecimiento de lazos cooperativos con la OTSC¹⁰².

Siete años después, un secretario general de la OTAN nuevo, Anders Fogh Rasmussen, fue mucho más preciso sobre los objetivos con relación a la OTSC: “No considero que necesitemos un nuevo marco institucional compartido con esta organización; la OTAN tiene frecuentes encuentros con los Estados miembros de la OTSC y colabora individualmente con ellos, especialmente en la lucha contra el narcotráfico. Por ello, cooperamos con estados y no creo necesario crear nuevas estructuras institucionales entre organizaciones como la OTAN y la OTSC”¹⁰³.

Esta imposibilidad práctica de establecer marcos de cooperación entre estos actores regionales se acentuó con las divergentes percepciones de seguridad que mantuvieron con respecto a los conflictos secesionistas en el espacio postsoviético. La ausencia de relaciones mutuas, las percepciones de amenazas geoestratégicas y el nivel de institucionalización de la seguridad regional se manifestaron en la escasa atención prestada por la OTAN respecto al conflicto de Nagorno-Karabaj (hasta la actualidad), en contraste con lo acontecido en Georgia en el año 2008, y en Crimea y en el este de Ucrania, desde 2014¹⁰⁴. De hecho, la caída del enclave en manos de Azerbaiyán y el éxodo de la población armenia no suscitaron ninguna reacción en el marco de la alianza, aunque en nuevo realineamiento de los diversos actores regionales afectan al conjunto de la región.

Los Estados independientes del espacio postsoviético encontraron un escenario en la arquitectura de la seguridad regional en el que tuvieron que optar entre diversos modelos de integración que, inicialmente, no eran antagónicos y pretendían establecer algunos ámbitos de cooperación bilateral. Así, mientras las repúblicas bálticas se inclinaron rápidamente por la OTAN, Armenia, Bielorrusia y las repúblicas de Asia Central optaron por agruparse en torno a Rusia en la OTSC. Uzbekistán abandonó la organización en el año 2012 y Turkmenistán mantiene —en

¹⁰² Declaraciones realizadas tras la Cumbre del Consejo OTAN-Rusia el 8 de diciembre de 2005. Disponible en:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_21752.htm?selectedLocale=en

¹⁰³ Conferencia de prensa celebrada con periodistas establecidos en Moscú el 26 de marzo de 2012. Disponible en:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_85625.htm?selectedLocale=en

¹⁰⁴ GULIYEV, Farid y GAWRICH, Andrea, “NATO vs the CSTO: Security Threat Perceptions and Responses to Secessionist Conflicts in Eurasia”, *Post-Communist Economies*, vol. 33, 2021, núms. 2-3, pp. 283-304.

un modelo estatal de satrapía— un estatus de neutralidad. Ucrania y Georgia se inclinaron por la OTAN con el inicio del presente siglo, mientras que Moldavia ha oscilado dependiendo de las fuerzas políticas que lideraban la república, aunque en la actualidad se orienta claramente a la adhesión a la UE y a la OTAN. Por último, Azerbaiyán ha permanecido al margen de las dos organizaciones.

La extensión y el despliegue de fuerzas armadas rusas por el territorio de Ucrania (Sebastopol, flota del mar Negro, Crimea), en Moldavia (Transnistria), en Georgia (Osetia del sur y Abjasia), en Tayiistán (Dusambé) y en Armenia y Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj) ha convertido a Rusia en un desafío regional y global para la UE y la OTAN, antes incluso de la agresión a gran escala a Ucrania. La conversión del Kremlin en un actor asertivo que abandonaba el soft power mostraba también la debilidad de otros instrumentos (económicos, políticos o culturales) frente al crecimiento de las infraestructuras militares de Moscú. Por lo que, en primer lugar, Rusia apostaba por poner sus fuerzas armadas al servicio de la política exterior. La modernización militar comenzó con el Programa Estatal de Armamento de 10 años de 2010 que afectó de manera global a infraestructuras, equipamiento y personal¹⁰⁵ y los primeros resultados de este fortalecimiento se tradujeron en el intervencionismo ruso en Ucrania y Siria.

Los pulsos con la OTAN comenzaron a erosionar cualquier intento de cooperación y Rusia apostó por la estrategia de la amenaza nuclear impidiendo cualquier diálogo sobre el control de armamento. El flanco más débil de la OTAN se situaba en las repúblicas bálticas, mucho más vulnerables a amenazas convencionales e híbridas por parte de Moscú, y ante potenciales acciones asimétricas acentuadas por la proximidad territorial. Cualquier intento de restablecimiento de un marco de medidas de confianza entre ambos actores regionales comenzó a resquebrajarse con la intervención rusa en Georgia en el verano del año 2008, y fue fulminado finalmente con la anexión de Crimea y la crisis en el Donbás en el año 2014.

Los amagos realizados en torno a la presentación de la candidatura para la adhesión a la OTAN de Georgia, Ucrania — y adicionalmente Moldavia— acabaron con dos agresiones militares rusas, que colocaron a la OTAN ante un escenario

¹⁰⁵ LINDLEY-FRENCH, Julian, “Complex Strategic Coercion and Russian Military Modernization”, *Canadian Global Affairs Institute*, enero de 2019. Disponible en: https://www.cgai.ca/complex_strategic_coercion_and_russian_military_modernization

complejo¹⁰⁶ que minó su credibilidad ante estos estados y reforzando la imagen punitiva del Kremlin.

Afganistán constituyó el banco de pruebas para evaluar las posibilidades reales de cooperación entre la OTAN, Rusia y la OTSC —también adicionalmente la OCS—. Los desafíos comunes enfrentados por estas organizaciones y Rusia en la región se centraban en el terrorismo islámico (talibanes, Al-Qaeda, Estado islámico) y el tráfico de drogas. El marco de cooperación política, económica y militar —como facilitar el transporte de Estados Unidos de material hacia Afganistán— era amplio. Sin embargo, rápidamente se frustraron estas expectativas por las suspicacias y desconfianzas mutuas en torno a las estrategias propuestas para conseguir la estabilización regional¹⁰⁷. No solo entre la OTAN y la OTSC, sino también con la OCS. Ni desde el punto de vista militar, ni desde el de la seguridad regional¹⁰⁸

Aunque la OTSC realizó diversas prospecciones y cursó diferentes invitaciones de participación a la OTAN, una aproximación liberal en el análisis de las relaciones entre ambas organizaciones no parece viable. De hecho, más bien, es el neorrealismo el paradigma que permite entender el fracaso de cualquier proyecto tendente a la cooperación entre organizaciones militares y de seguridad que siguen presentando posiciones geopolíticas antagónicas. La OTAN percibió desde el inicio de la OTSC que el férreo liderazgo ruso¹⁰⁹ solo podía equilibrarse a través de la cooperación bilateral directa con los estados. Simultáneamente utilizó instrumentos como el Consejo de Asociación Euroatlántico (EAPC), creado en el año 1997, y la Asociación para la Paz (PfP), fundada en 1994 y Asia Central se convirtió en un nuevo tablero geopolítico que desplazaba el interés de la OTAN hacia su frontera oriental.

La evolución del concepto de seguridad de Rusia cambió de manera radical durante la segunda mitad de la primera década del presente siglo XXI, pasando desde

¹⁰⁶ KLEIN, Margarete, “Russia’s Military: On The Rise?”, *Transatlantic Academy*, núm. 2, 2016, p. 27. Disponible en:

https://www.gmfus.org/sites/default/files/Klein_RussiaMilitary_Feb16_web.pdf

¹⁰⁷ DE HAAS, Marcel, “NATO-Russia Relations after the Georgian Conflict”, *Atlantisch Perspectief*, vol. 33, 2009, núm. 7, p. 7.

¹⁰⁸ DE HAAS, Marcel, “Partners and Competitors”, *Atlantisch Perspectief*, vol. 37, 2013, núm. 3, pp. 9-14.

¹⁰⁹ BRUUSGAARD, Kristin Ven; JEPPESEN, Morten, “The unrealised case of NATO-CSTO cooperation-explanations and prospects”, *FFI Rapport* 2007/01671, pp. 1-35. Disponible en: <http://18.195.19.6/handle/20.500.12242/2036>

una posición más cooperativa y de entendimiento de la evolución de la arquitectura securitaria europea hacia un recelo hacia Occidente y una mayor percepción de amenaza de la OTAN. Además, la sucesiva incorporación a la organización militar de antiguos Estados aliados en el marco del Pacto de Varsovia planteó la cuestión de las potenciales adhesiones de Georgia y Ucrania, especialmente tras las intervenciones rusas en los años 2008 y 2014 respectivamente. Por lo que, con la extensión de la competencia entre tres organizaciones regionales (OTAN, OTSC y OCS), el interés principal del Kremlin se cifraba en prevenir la presencia norteamericana en Asia Central¹¹⁰. Objetivo que ha conseguido alcanzar porque la única base militar norteamericana en la región, que se encontraba en Manas (Kirguistán) fue clausurada en el año 2014.

Igualmente, la cooperación militar de Estados miembros de la OTSC en operaciones de mantenimiento de paz de la OTAN con la participación de contingentes armenios en Kosovo o en Afganistán comenzó a ser incompatible con la membresía en la organización liderada por Rusia. Algo similar sucedió con Kazajistán y el alto nivel de cooperación que mantuvo con la alianza y, de forma bilateral, con Estados Unidos en diversos formatos hasta hace pocos años¹¹¹. Es decir, la frágil cooperación inicial entre la OTAN y la OTSC fue convirtiéndose en una abierta fractura cuando Ucrania expresó su deseo de adherirse en un futuro a la OTAN. Aspiración recogida en la Estrategia de Seguridad Nacional ratificada por Zelensky en el año 2021.

La reacción de los Estados parte de la OTSC a las intervenciones militares de Rusia en antiguas repúblicas soviéticas alertó sobre la utilidad de esta organización regional en escenarios en los que el potencial agresor fuese un miembro de esta y no un Estado externo. De hecho, las suspicacias de dos repúblicas como Armenia y Bielorrusia — con las que Moscú mantiene estrechos acuerdos bilaterales en materia militar— provocaron el no reconocimiento de la legalidad de la anexión rusa de Crimea¹¹². Tampoco lo hizo Kirguistán y, en el caso de Tokayev (Kazajistán),

¹¹⁰ PRADHAN, Ramakrushna; KAKOTY, Sukanya. Competitive Security Cooperation in the Post-Soviet Space: A Comparative Study of CSTO With SCO and NATO. En *Security Integration in the Post-Soviet Space and Collective Security Treaty Organization: Roadmap for Future Cooperation*. Singapore, Springer Nature Singapore, 2024, pp. 163-187.

¹¹¹ DAVIDZON, Igor. *Regional Security Governance in Post-Soviet Eurasia: The History and Effectiveness of the Collective Security Treaty Organization*. Cham: Springer International Publishing, 2021. p. 165.

¹¹² ASTAPENIA, Ryhor; BALKUNETS, Dzmitry. “Belarus-Russia relations after the Ukraine conflict”, *Analytical Paper*, vol. 5, 2016, pp. 1-23.

no quiso mencionar el término anexión. Tampoco estos Estados habían expresado el reconocimiento de la independencia de las entidades separatistas de Osetia del sur y Abjasia.

La política exterior en los sistemas políticos autocráticos (como los que comparten los seis Estados miembros de la OTSC) suele estar definida por los respectivos líderes políticos. Este aspecto dificulta los mecanismos de coordinación y cooperación con el resto de los socios en el marco de la organización, restando operatividad a esta en el cumplimiento de sus objetivos¹¹³. Los intereses nacionales prevalecen claramente sobre los del marco colectivo, lo que explica que el modelo multivectorial de las políticas exteriores se impone sobre los intereses colectivos que se suelen identificar con los del Kremlin.

Estos elementos favorecen el establecimiento de relaciones bilaterales reforzadas que se imponen al marco colectivo de la organización regional. Así, por ejemplo, ha sucedido con Armenia¹¹⁴ y Bielorrusia¹¹⁵ respecto a Rusia. En ambos casos ha habido un ejercicio de neorrealismo defensivo en el que ha existido un intercambio de cesión de parcelas de soberanía política a cambio de gozar de “protección militar” por parte del Estado patrón. Algo parecido ha pasado con Tayikistán y con Kirguistán, cuyas exiguas capacidades militares convirtieron a Moscú en su principal proveedor de seguridad frente a amenazas externas e internas (terrorismo, narcotráfico).

Estos lazos bilaterales muestran la ausencia de implicación de la organización en las diversas crisis militares o securitarias en las que ha estado implicada alguna de las repúblicas integrantes de la alianza, incluida la agresión de Rusia a Ucrania. La disfuncionalidad existente entre los planteamientos teóricos del tratado fundacional y el desenvolvimiento práctico durante más de tres décadas (desde la ratificación del Tratado de Seguridad Colectiva) evidencia la debilidad y la ineficiencia de la cooperación securitaria colectiva. Las crisis políticas domésticas

¹¹³ OBYDENKOVA, Anastassia V.; LIBMAN, Alexander. *Authoritarian regionalism in the world of international organizations: Global perspective and the Eurasian enigma*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

¹¹⁴ ISMAYIL, Elnur; YILMAZ, Suhnaz. Strategic alignments and balancing of threats: military and political alliances in the South Caucasus (1991–2021), *Central Asian Survey*, vol. 41, núm. 3, 2022, pp. 533-552.

¹¹⁵ WYCZAWSKI, Tomasz; DUDEK, Mariusz. Defence Integration between the Russian Federation and the Republic of Belarus (1992–2023): Legal Foundations, Military Mechanisms, and Implications for European Security. *AI, Law, Politics*, vol. 1, núm. 1, 2025, pp. 62-82.

en Bielorrusia (elecciones presidenciales del mes de agosto de 2020), en Kirguistán (elecciones parlamentarias en octubre de 2020) y en Nagorno-Karabaj (ofensiva militar azerí en el otoño de 2020) fueron gestionadas unilateralmente desde el Kremlin, sin una participación de la OTSC que fuese más allá del plano puramente declarativo. Como sucedió con el choque fronterizo entre Kirguistán y Tajikistán en el mes de mayo de 2020, dos Estados parte de la alianza. En un futuro próximo la organización tendrá que redefinir sus objetivos, la relación de Rusia con los Estados miembros y su verdadera operatividad. Pero todo ello, con el conflicto en Ucrania aún en curso, es un proceso que está paralizado.

4.2. Las relaciones entre la OTSC y la OCS

La OCS no se puede considerar, en términos estrictamente geográficos, como una organización regional euroasiática, aunque cuatro de las cinco repúblicas postsoviéticas de Asia Central (todas a excepción de Turkmenistán) pertenezcan a ambas estructuras cooperativas. Desde la teoría del constructivismo la OCS no respondería a un modelo ideacional, de creencias y valores sustentada en el eurasianismo propugnado desde el Kremlin. Más bien encajaría en una variante cooperativa en el marco que define el artículo 1 de la Carta de la OCS: la lucha contra el terrorismo, separatismo, tráfico de armas, narcotráfico, inmigración ilegal y otras actividades criminales de carácter transnacional.

Las relaciones entre estas dos organizaciones regionales de las que Rusia forma parte han conseguido establecer algunos formatos de colaboración institucionalizada. Aunque el perfil más económico y comercial que ofrece la cooperación en el formato de la OCS no está exento de la implicación en términos securitarios, el hecho de integrar a las repúblicas ex soviéticas de Asia Central ha hecho recaer el peso fundamental de la seguridad regional en la OTSC y, por tanto, mayoritariamente en los efectivos aportados por Rusia.

Este predominio del componente político y militar de la OTSC en el marco de la seguridad regional contrasta con los amplios ámbitos de cooperación que en la OCS contempla un número de esferas que incluye la economía, la industria, pero también la cultura y las humanidades. Algo que ha quedado de manifiesto en diversos trabajos que han analizado las referencias que en los documentos de Naciones Unidas aparecen sobre la OTSC y la OCS y las diferentes sinergias entre ellas¹¹⁶.

¹¹⁶ BOKERIYA, S. The interconnection of global and regional security systems: The case of the United Nations, the Collective Security Treaty Organization and the Shanghai

El principal ámbito de cooperación se ha concretado en la prevención del terrorismo internacional, cuya fuente regional principal se origina en Afganistán. El órgano principal en esta materia es la Estructura Antiterrorista Regional de la OCS (SCO RATS), creada en el año 2002¹¹⁷, con un objetivo múltiple un tanto confuso: combatir el terrorismo, el separatismo y el extremismo a nivel global y regional.

El coliderazgo chino-ruso de la OCS no se ha traducido —hasta el momento— en fricciones bilaterales entre ambas potencias. De hecho, comenzaron siendo objeto de mutuas susceptibilidades¹¹⁸ para acabar siendo bastante estables, incluso después de la agresión rusa a Ucrania. Este equilibrio ha facilitado el sondeo de diversas sinergias con la OTSC en la cooperación antiterrorista, a través de la coordinación de actividades entre las dos organizaciones¹¹⁹.

Mientras que la OCS se ha planteado más como un foro de diálogo y cooperación económica en la que el tándem chino-ruso asegura que ningún estado se arrogue individualmente el liderazgo organizacional, en la OTSC la debilidad de alguno de sus miembros desde el punto de vista militar garantiza la tutela del Kremlin, aunque políticamente no exista un alineamiento con sus posiciones. Así ha sucedido históricamente con repúblicas como Tayikistán o Kirguistán por las amenazas del terrorismo islámico, o con Bielorrusia o Uzbekistán en los primeros años de la organización, cuando mantenían en ocasiones tesis dispares a las sostenidas desde Moscú¹²⁰.

Las conexiones entre los grandes proyectos de cooperación regional en Asia Central representan la superposición de intereses geopolíticos, económicos y estratégicos de un conjunto de actores regionales, pero fundamentalmente la coordinación y no confrontación de las dos grandes potencias con evidentes intereses

Cooperation Organisation. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, 2019, núm. 1, pp. 21-38.

¹¹⁷ Véase la información disponible en la web oficial de la organización:

<https://ecrats.org/en/about/history/>

¹¹⁸ DE HAAS, Marcel. Russian-Chinese Security Relations. *Clingendael Netherlands Institute of International Relations*, núm. 3, 2013. Disponible en: https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20130327_rc_securityrelations.pdf

¹¹⁹ Véase la Declaración Conjunta suscrita por la OCS, OTSC y la CEI el 16 de febrero de 2022. Disponible en: <https://odkb-csto.org/documents/accepted-docs/sovmetnaya-pozitsiya-regionalnoy-antiterroristicheskoy-shos-antiterroristicheskogo-tsentr/#loaded>

¹²⁰ DE HAAS, Marcel, “Relations of Central Asia with the Shanghai Cooperation Organization and the Collective Security Treaty Organization”, *The Journal of Slavic Military Studies*, vol. 30, 2017, núm. 1, pp. 1-16.

en la región (China y Rusia). Los Acuerdos que conectan los proyectos derivados de la Nueva Ruta de la Seda con la UEE y con la OCS, se plasmaron en el año 2015, al igual que a través del Tratado de Cooperación Económica y Comercial entre China y la UEE.

Desde la perspectiva de la seguridad regional China ha adquirido paulatinamente un papel importante en el que la interacción con Rusia se ha hecho patente en los diversos mecanismos de consultas para combatir el terrorismo. Sin embargo, esta posición no se ha traducido en una colaboración estrecha con la OTSC, en una estrategia que intenta mantener el papel tradicional de Rusia como líder político y regional en las exrepúblicas soviéticas de Asia Central.

El desarrollo de los intereses nacionales de las repúblicas de Asia Central encuentra un mayor grado de libertad en el seno de la OCS que en la OTSC, en la que Rusia considera que el paraguas de seguridad que otorga poniendo sus fuerzas armadas al servicio de estos estados —como en el reciente ejemplo de Kazajistán en el año 2022— se recompensa con un grado de intervencionismo de Moscú en las principales cuestiones regionales. Razón por la que Uzbekistán abandonó en dos ocasiones la organización mostrando la escasa cohesión y la creciente dependencia de Moscú. Por tanto, ambas organizaciones responden a lo que Roy Allison denomina integración protectora y coordinación de la política de seguridad, con algunos costes respecto a la independencia soberana de sus miembros¹²¹.

Aunque *a priori* ambas organizaciones regionales podrían disputarse la cooperación en materia de seguridad en una parte importante del espacio postsoviético la actitud que han mantenido hasta la fecha las dos potencias que ostentan el respectivo liderazgo (Rusia y China) no se ha traducido en ningún tipo de colisión de sus respectivos intereses¹²². Sin embargo, la interconexión con el sistema de Naciones Unidas en un modelo de cooperación triangular con la OTSC y la OCS no se ha producido de forma satisfactoria¹²³.

En definitiva, parece que como formato de contención entre ambas potencias regionales el modelo cooperativo de estas dos organizaciones regionales está

¹²¹ ALLISON, Roy, “Protective Integration and Security Policy Coordination: Comparing the SCO and CSTO”, *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 11, 2018, núm. 3, pp. 297-338.

¹²² PRADHAN, Ramakrushna; KAKOTY, Sukanya, *op. cit.*

¹²³ ARIS, Stephen. Russia’s approach to multilateral cooperation in the post-Soviet space: CSTO, EurAsEC and SCO, *Russian Analytical Digest (RAD)*, 2010, vol. 76, pp. 2-5.

funcionando¹²⁴, más allá de lo que algunos trabajos realizados desde el marco teórico de la denominada hegemonía cooperativa apuntan en torno a la cuestión de la verdadera “capacidad de compromiso” de los actores implicados¹²⁵.

Las estructuras de cooperación regional en el espacio postsoviético (CEI, OTSC y OCS) no están mostrando una efectividad satisfactoria a los grandes desafíos securitarios (terrorismo, narcotráfico, conflictos internos)¹²⁶; sin embargo, se han consolidado como estados poco democráticos (o abiertamente autoritarios) y muy refractarios a la protección de los derechos humanos básico, apartándose del ordenamiento jurídico internacional, apartándose de las normas globales y fragmentando el sistema internacional en este ámbito con modelos de cooperación como los BRICS+, en el que conviven Rusia y China con estados como Arabia Saudí, Emiratos Árabes o Irán¹²⁷

5. NAGORNO-KARABAJ Y KAZAJISTÁN: DOS MODELOS PARADIGMÁTICOS DE INTERVENCIONISMO

La OTSC no ha desempeñado un papel activo en ninguno de los episodios bélicos desarrollados en el largo conflicto de Nagorno-Karabaj, lo que resultó especialmente relevante en los años 2020 y 2023. Los sucesivos intentos de Armenia por activar las obligaciones derivadas de la pertenencia a la organización regional resultaron infructuosos¹²⁸.

La posición de Rusia, que hasta la agresión a gran escala de Rusia a Ucrania había mantenido un inestable equilibrio entre los compromisos bilaterales y en el marco de la OTSC con Armenia y la venta masiva de armamento a Azerbaiyán, se

¹²⁴ MIKHAYLENKO, Ekaterina; OSPANOVA, Aigerim; LAGUTINA, Maria. The SCO and security cooperation. En *The Shanghai Cooperation Organization*, Londres, Routledge, 2022, pp. 38-52.

¹²⁵ ŠČEPANOVIĆ, Janko. Russia and the Shanghai Cooperation Organization: a question of the commitment capacity, *European politics and society*, 2022, vol. 23, núm. 5, pp. 712-734.

¹²⁶ BAILES, Alyson JK; BARANOVSKY, Vladimir; DUNAY, Pál. Regional security cooperation in the former Soviet Area. *SIPRI Yearbook*, 2007, vol. 2007, p. 191.

¹²⁷ LÓPEZ JIMÉNEZ, José Ángel, “La Cumbre de Johannesburgo y los BRICS+: Derechos Humanos y derivadas geopolíticas”, *Araucaria*, vol. 27, 2025, núm. 58, pp. 1-28.

Disponible en:

<https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/26123/24151>

¹²⁸ ISAYEV, Tugce. Evaluation of the Armenia's Actions to Involve the CSTO in the II. Nagorno-Karabakh War in Terms of International Law, *Dokuz Eylul Universitesi Hukuk Fakultesi Dergisi*, 2023, vol. 25, pp. 685-729.

alejó abiertamente de su papel de mediador en el enclave armenio. La diferencia entre la actitud sostenida en el año 2020 contrastó notablemente con la pasividad mantenida frente a la ocupación militar de Azerbaiyán en el año 2023. Moscú no tenía ninguna intención política de asumir costes militares y geoestratégicos derivados de la defensa activa de la población armenia de Nagorno-Karabaj. Lo que tampoco implicaba — desde la perspectiva del Kremlin— debilitar su posición en el Cáucaso, sino más bien, reorientar sus relaciones con Azerbaiyán y Turquía acorde con el nuevo *statu quo* regional¹²⁹.

Las peticiones armenias de intervención de la OTSC en el conflicto bélico en el año 2023 fueron desatendidas¹³⁰. La caracterización de la controversia, así como el ámbito territorial en el que se desarrollaba (Azerbaiyán) no se adecuaba a los criterios recogidos en el tratado fundacional de la organización regional. Para Moscú no había una agresión externa a la OTSC en el territorio de Armenia, por lo que no activó la cláusula de defensa colectiva, ni tampoco la alianza militar de carácter bilateral que mantiene con Armenia para reforzar el compromiso regional. Sin embargo, la decisión obedecía más a los diversos intereses cruzados entre los diferentes miembros de la alianza y en la relación que sostenían con Azerbaiyán. Por ello, especialmente Rusia y Kazajistán, se negaron a participar militarmente en la petición cursada por Armenia de defensa del enclave¹³¹.

La posición de Azerbaiyán como principal suministrador de petróleo y gas natural para sus vecinos regionales de Asia Central, así como los lazos culturales y religiosos, inclinaron la balanza definitivamente hacia Bakú desestimando los aliados de la OTSC cualquier tipo de intervención a favor de los armenios de Nagorno-Karabaj.

En el caso de Rusia, el interés esencial en la región pasa por el mantenimiento de su influencia en un esquema de seguridad y estabilidad en el que los diferentes actores regionales mantengan cierto equilibrio que, en ningún caso,

¹²⁹ STRACHOTA, Krzysztof y WILK, Andrzej. "Russia is withdrawing its forces from Nagorno-Karabakh", *OSW*, 19 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2024-04-19/russia-withdrawing-its-forces-nagorno-karabakh>

¹³⁰ GAVIN, Gabriel. *Ashes of Our Fathers: Inside the Fall of Nagorno-Karabakh*, Oxford, Oxford University Press, 2025.

¹³¹ VALIZADEH, Akbar y ERFANI, Fatemeh, "The Reasons for the Change in Russia's Approach to the First and Second Karabakh Wars", *Central Eurasia Studies*, vol. 17, núm. 1, 2024, pp. 391-416.

cuestione el liderazgo en la zona del Kremlin¹³². De hecho, los miembros de la OTSC se han mostrado renuentes a respaldar la agresión rusa a Ucrania y, algo parecido sucedió con la intervención en Osetia del sur y en Abjasia en el mes de agosto del año 2008. Tampoco la organización ha intervenido en los numerosos choques fronterizos que han tenido lugar entre Kirguistán y Tayikistán o por la disputa de los recursos escasos de agua¹³³.

El 17 de abril del año 2024 las tropas rusas instaladas en el enclave de Nagorno Karabaj comenzaron su retirada definitiva confirmando, de esta manera, los compromisos adquiridos con Azerbaiyán y formalizando la soberanía azerí de este territorio. Es muy prematuro realizar un balance sobre las implicaciones estratégicas que esta decisión puede tener en la política exterior de Rusia en la región¹³⁴. Sin embargo, parece evidente que para Armenia supondrá una reelaboración de su alianza estratégica con Rusia y su continuidad futura como miembro de la OTSC no está asegurada¹³⁵.

La definición del acuerdo para el despliegue de las operaciones de mantenimiento de paz en el seno de la organización, adoptada por los miembros de la OTSC en el mes de noviembre de 2007 respondía claramente a la búsqueda de “una razón de ser”, de una estrategia que homologase a esta organización regional con otras con objetivos y naturaleza similares, como la OTAN. No obstante, Armenia no constituye el único ejemplo de descontento con la inacción de la organización en las diversas situaciones de conflicto. El TSC (aún no existía como organización regional) no intervino en el conflicto desarrollado en Tayikistán entre 1992 y 1997; tampoco lo hizo en Kirguistán en el año 2010, ni en el conflicto desarrollado en Osh en ese mismo año entre Kirguistán y Uzbekistán. Tampoco durante los enfrentamientos protagonizados por Kirguistán y Tayikistán entre los años 2021 y 2022.

¹³² ARYNOV, Zhanibek y UMIRBEKOV, “Temirlan. Contesting the unknown? Public perceptions of the Collective Security Treaty Organization (CSTO) in Armenia, Kazakhstan, and Kyrgyzstan”, *Contemporary Security Policy*, 2025, pp. 1-28.

¹³³ SULLIVAN, Charles J. Battle at the border: an analysis of the 2021 Kyrgyzstan-Tajikistan conflict. *Asian Affairs*, vol. 52, núm. 3, 2021, pp. 529-535.

¹³⁴ SHAH, Zameer Hussain. “A Realist Evaluation of the Nagorno-Karabakh Conflict between Armenia-Azerbaijan and its Strategic Implications for Russia”, *Journal of Regional Studies Review*, vol. 4, núm. 1, 2025, pp. 526-533.

¹³⁵ DAVTYAN, Erik. Lessons that lead to war: Foreign policy learning and military escalation in the Nagorno-Karabakh conflict. *Problems of Post-communism*, vol. 71, núm. 1, 2024, pp. 26-36.

Todos estos escenarios verifican la ausencia de una vocación pacificadora del Kremlin en este espacio postsoviético que, lejos de un intervencionismo activo, ha optado por dejar hacer a los diversos estados implicados en las respectivas controversias¹³⁶. Precisamente este tipo de percepción sobre la inacción rusa en el enclave propició la ejecución de la intervención militar azerí definitiva, con la expulsión de la población armenia¹³⁷.

Kazajistán, como la Bielorrusia de Lukashenko, mantuvieron una prudencial equidistancia de Putin tras la anexión ilegal de Crimea enfrentándose a un auténtico dilema de seguridad entre Occidente y Rusia¹³⁸. Sin embargo, con la preparación previa de la agresión a gran escala de Ucrania el Kremlin se garantizó que los lazos con los líderes de ambas repúblicas estaban completamente asegurados, lo que explica el fundamento de la intervención en Kazajistán de una organización como la OTSC, controlada férreamente por Moscú. De hecho, la naturaleza de los regímenes políticos de los Estados euroasiáticos explica, en buena medida, la especificidad de las instituciones regionales, como han interpretado los trabajos más recientes¹³⁹. Las relaciones bilaterales de Rusia con algunos estados integrantes de la OTSC se debaten entre el sometimiento a sus dictados (de forma más o menos clara) o la profundización en diversos ámbitos de cooperación y, por periodos, ha intentado trasladar también esta estrategia a la propia organización¹⁴⁰.

Más allá de una coalición entre Estados autoritarios que se prestan apoyo frente a una agresión externa, la intervención en el mes de enero de 2022 en Kazajistán, pocas semanas antes de iniciarse la agresión de Rusia a Ucrania, mostró la disfuncionalidad existente entre los planteamientos teóricos y programáticos de la OTSC y sus verdaderos objetivos. Es cierto que el art. 8 de la Carta de la

¹³⁶ HADANO, Takamitsu. Agents, multilateral institutions, and fundamental institutional change in international society: The case of Russia's peacekeeping policy. *European Journal of International Security*, vol. 9, núm. 1, 2024, pp. 78-96.

¹³⁷ GEUKJIAN, Ohannes. Russia's Approach to Conflict Management and Peacemaking: The Case of Nagorno-Karabakh (1990S-2024), *Armenian Review*, 2024, vol. 59.

¹³⁸ PRITCHIN, Stanislav. Central Asia and the South Caucasus in Russia's Foreign Policy, *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, 2025, núm. 29, pp. 60-69.

¹³⁹ NIKITINA, Yulia, "Russia's regionalism projects in Eurasia", en Mai'a K. Davis e Ireneusz Paweł (eds.), *European-Russian Power Relations in Turbulent Times*, Michigan, University of michigan Press, 2021, p. 219.

¹⁴⁰ SAKWA, Richard, "Senseless dreams and small steps: The CIS and CSTO between integration and cooperation". En María Raquel Freire y Roger E. Kanet (eds.), *Key Players and regional Dynamics in Eurasia*, Cham, Palgrave MacMillan, 2010, p. 169.

organización (enmendado en el año 2010) prevé que “los Estados miembros tomarán medidas para crear y hacer funcionar en el marco de la Organización el sistema de respuesta a las situaciones de crisis que amenacen la seguridad, la estabilidad, la integridad territorial y la soberanía de los Estados miembros”. Este fue el argumento aplicado para la movilización de tropas de los otros cinco Estados miembros de la OTSC respondiendo al llamamiento del presidente kazajo por los desórdenes sociales de parte de la población por motivos económicos¹⁴¹.

Resulta muy paradójico que, con el formato de una operación de mantenimiento de paz, se articule por vez primera una respuesta de este tipo. Especialmente porque en varias ocasiones peticiones similares realizadas por otras repúblicas fueron desatendidas. Lo que refuerza la teoría de la consolidación de la organización como instrumento al servicio de la política exterior de Rusia¹⁴² que, en este caso, pasaba por sostener el régimen autoritario de Tokayev y extender su control indirecto en la principal república de Asia Central.

Sin embargo, esta intervención contradice la aparente voluntad de este tipo de regímenes y de liderazgos políticos de marcar distancias entre ellos para evitar el establecimiento de una potencial dependencia con respecto a Rusia. Lo que explica la ausencia de mecanismos de cooperación reales que hayan propiciado otros ejemplos de asistencias mutuas en situaciones claramente evidentes como en el caso de Nagorno-Karabaj. Por ello, hay autores que creen que esta intervención en Kazajistán tuvo más un valor simbólico que real y efectivo desde el punto de vista militar, reforzando la imagen del compromiso entre los diferentes Estados miembros¹⁴³. Elemento que, teniendo en cuenta la inminente agresión militar que Putin iba a perpetrar sobre Ucrania, podría avalar esta tesis.

En líneas generales, la percepción de las repúblicas de Asia Central hacia Rusia y su inacción ante los conflictos que han surgido en la región entre distintos

¹⁴¹ El despliegue de tropas de la OTSC se inició el día 6 de enero. Así recogió la información la web de la organización: https://en.odkb-csto.org/news/news_odkb/kontingenty-kollektivnykh-mirotvorcheskikh-sil-odkb-napravleny-v-respubliku-kazakhstan/#loaded

¹⁴² KASZUBA, M., “The Collective Security Treaty Organization (CSTO) in the foreign policy of the Russian Federation”, *The Copernicus Journal of Political Studies*, núm. 1, 2019, pp. 141–153. (DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/CJPS.2019.008>)

¹⁴³ LIBMAN, Alexander; DAVIDZON, Igor. Military intervention as a spectacle? Authoritarian regionalism and protests in Kazakhstan, *International Affairs*, vol. 99, núm. 3, 2023, pp. 1293-1312.

miembros de la organización es muy poco favorable con respecto a la efectividad en términos securitarios. La pasividad como mecanismo de respuesta de la OTSC frente a las crisis internas¹⁴⁴ puede favorecer que los estados de esta región —que está adquiriendo una importancia geoestratégica muy relevante— se inclinen a desarrollar políticas exteriores multivectoriales con otros actores regionales estratégicos, como China. Especialmente a través de la participación en sus importantes proyectos regionales integrados en la configuración de la Nueva Ruta de la

Seda¹⁴⁵, y sacudiéndose una percepción, cada vez más extendida, de una proyección rusa de carácter neocolonial en Asia Central¹⁴⁶.

6. CONCLUSIONES

La agresión rusa a Ucrania ha supuesto un desafío a las expectativas de desarrollo de una política exterior de carácter multivectorial para los estados miembros de la OTSC. El alineamiento hacia el Kremlin ha sido más testimonial que efectivo. Algunas reuniones de la organización han sido testigo de algunas tímidas disensiones en torno a la intervención militar rusa. No obstante, hay que resaltar que Moscú no ha requerido ningún tipo de actuación práctica de apoyo. De hecho, una vez celebrados los referéndums de autodeterminación —abiertamente ilegales— teledirigidos por las autoridades prorrusas en las regiones de Donetsk, Lugansk y en los óblastos de Jersón y Zaporíyia, y la incorporación de sus respectivos territorios a la integridad territorial de la Federación Rusa, la posibilidad de incorporar a la OTSC como garante de ella adquirió una relevancia que, aún en estos momentos, no ha desaparecido. Aunque hasta la fecha Putin no haya manifestado ninguna inclinación al respecto, probablemente por no verse abocado a colocar a sus aliados ante una situación límite.

Los estados que integran la OTSC no configuran un bloque homogéneo, ni interna ni internacionalmente. A pesar de integrar organizaciones regionales compartidas el desarrollo de su política exterior difiere en algunos elementos.

¹⁴⁴ STRATIEVSKI, Dmitri. Why the CSTO failed to become Russia's NATO. *Friedrich Ebert Stiftung*, septiembre de 2023. Disponible en: <https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/20741>

¹⁴⁵ PANTUCCI, Raffaello. China in central Asia: The first strand of the silk road economic belt. En *Great Potential, Many Pitfalls*, Londres, Routledge, 2021. pp. 24-37.

¹⁴⁶ LARUELLE, Marlene. Russia and Central Asia: Evolving mutual perceptions and the rise of postcolonial perspectives. En ISAACS, Rico y MARAT, Erica (eds.), *Routledge Handbook of Contemporary Central Asia.*, Londres, Routledge, 2021. pp. 193-201.

Aunque en conjunto configuran un conjunto de regímenes políticos autocráticos o de democracias iliberales entre las que únicamente Armenia y Kirguistán presentan estructuras e instituciones democráticas de mayor o menor calidad.

Armenia, por ejemplo, ha sufrido el impacto de la instrumentalización rusa de la OTSC en el conflicto de Nagorno-Karabaj. El Kremlin ha dejado caer al enclave en manos de Azerbaiyán, cuyo territorio pertenecía a su integridad territorial, pero que ha sido objeto de conflictos desde antes de la disolución de la Unión Soviética. Los intereses cambiantes de Moscú han propiciado el retorno del enclave a la soberanía azerí, con el abandono del territorio por parte de las fuerzas armadas rusas. Armenia no fue auxiliada por la OTSC —a pesar de sus demandas— ni tampoco por Rusia, con la que comparte una alianza militar de carácter bilateral que reforzaba su membresía en la OTSC. Es un escenario muy incierto para Armenia, que puede realizar cambios estratégicos en su política exterior al margen de Moscú.

Kirguistán es una república cuya evolución política interna es muy oscilante. Los diversos intentos democráticos tras la Revolución de los Tulipanes en 2005, o las revueltas en Osh en 2010, han provocado situaciones tan extrañas como la participación en la OTSC o el establecimiento de fuerzas militares norteamericanas —que han ido desapareciendo desde el año 2015— Mantiene contenciosos fronterizos abiertos con sus vecinos de Tayikistán y Uzbekistán, especialmente en la región del valle de la Fergana ha provocado enfrentamientos entre las respectivas poblaciones.

Kazajistán ha mantenido unas tensas relaciones con Kirguistán, especialmente durante la Presidencia de Nazarbayev. Sin embargo, durante las revueltas de inicios del año 2022, tropas kirguisas acudieron en auxilio del régimen de Tokayev, ya que dependen energéticamente de su vecino, aunque durante los últimos años se ha aproximado comercialmente a China. Es la república más potente de la región, a excepción de Rusia. Su economía es fundamentalmente extractiva y el giro autoritario de Tokayev ha fortalecido los lazos con Moscú, lo que le consolida como un socio en el marco de las organizaciones regionales, aunque su papel en la OTSC es más testimonial que real. Existen contenciosos territoriales abiertos con Rusia, con la que comparte una extensa frontera, pero parece que su multivectorialidad en materia de política exterior va a estar más orientada hacia su vertiente oriental.

En el caso de Tayikistán su estratégica posición geográfica ha preocupado al Kremlin desde la disolución de la Unión Soviética. Por esta razón, intervino en el

conflicto civil, envió fuerzas de mantenimiento de paz y estableció una base militar permanente en la república que opera desde la década de los 90. Tiene una extrema dependencia militar y económica de Rusia, aunque ha fortalecido mucho sus lazos comerciales y políticos con China. Constituye el objeto de interés estratégico de India y Pakistán, comparte una frontera muy problemática con Afganistán y sus conexiones culturales con Irán y la rivalidad regional que mantiene esta última república con Arabia Saudita hacen de Tayikistán un foco geopolítico tan relevante como potencialmente conflictivo.

El errático papel jugado por Uzbekistán cuando ha estado ligada a la OTSC ha mostrado una permanente inclinación al mantenimiento de su soberanía frente a los dictados de una organización que, desde el punto de vista funcional, no ha resuelto los problemas de seguridad regional de esta república. Por eso, ha optado por mantener relaciones cooperativas, pero no de subordinación, con China, Rusia y Estados Unidos.

Por último, Bielorrusia es el ejemplo de fusión por absorción de la independencia soberana —en lo que a cuestiones militares se refiere— cuyo sometimiento a la política exterior rusa es total. La OTSC supone una herramienta de cooperación regional de tipo cosmético para el gobierno de Minsk, ya que el nivel y la profundidad de la integración con Rusia deriva formalmente del Tratado de Unión entre ambas repúblicas, aunque *de facto* se desprende del sostén propiciado por Putin al régimen de Lukashenko.

Las relaciones bilaterales entre Rusia y China han pasado por diferentes fases de alianza, confrontación, o coalición informal frente a Estados Unidos y sus eventuales aliados occidentales. Aunque militarmente no existe —ni es previsible a medio plazo— ningún tipo de asociación, la defensa de intereses comunes en el cambiante orden internacional hace que no existan fricciones importantes entre ambos estados. Lo que proporciona a Rusia un liderazgo incontestable en organizaciones como la OTSC. Además, no se intuye una disputa entre ambos estados mientras ambos mantengan contenciosos abiertos con Estados Unidos en los que se respalden con un apoyo mutuo —de mayor o menor intensidad—

La cuestión relevante que se debe de plantear después del análisis de la OTSC es ¿Cuál es la utilidad de esta organización regional?

El balance que se puede realizar de más de treinta años de existencia del TSC y más de veinte de la OTSC es bastante crítico con respecto a los objetivos planteados por el tratado y por la organización regional. En primer lugar, la única

operación de mantenimiento de paz desplegada ha sido la que se desarrolló en Kazajistán en el inicio del año 2022. Los criterios utilizados para intervenir en esta república y no hacerlo en otros casos —como por ejemplo en el caso de los violentos enfrentamientos de carácter interétnico en Kirguistán en el año 2010— siguen sin estar definidos por la propia organización, lo que refuerza el argumento sobre la responsabilidad última del Kremlin en la aprobación o denegación de los operativos, previa solicitud cursada por el estado territorial. Un segundo elemento que evidencia la inacción de la OTSC es la ausencia de proyección en otro tipo de actividades recogidas en su tratado fundacional, como la promoción de los derechos humanos, los valores democráticos o la cooperación en proyectos culturales o humanitarios. Una tercera derivada es el monopolio militar y político que ejerce Rusia en el seno de la OTSC. Las capacidades militares del resto de los estados son muy limitadas y su papel es meramente testimonial, facilitando la instalación de fuerzas armadas rusas en sus respectivos territorios, especialmente en Bielorrusia y en Armenia hasta ahora. La última reflexión tiene que ver con el escaso o nulo papel que tanto la OTSC como la propia Rusia pueden desarrollar en el marco de la mediación para la resolución de conflictos en el espacio postsoviético. Fundamentalmente porque, como en tantos otros ámbitos, el Kremlin realiza una interpretación creativa del principio estructural de no injerencia en asuntos internos de los estados.

La aparente resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj con el éxodo de la mayoría de la población armenia del enclave poco ha tenido que ver con lo que la OTSC había previsto a través de las decisiones consensuadas por el conjunto de los estados miembros. Más bien se ha ajustado a la cambiante instrumentalización realizada por Rusia en función de sus intereses geopolíticos. En este caso, la evolución del conflicto bélico en Ucrania y la posición adoptada por Turquía al respecto —gran aliado de Azerbaiyán en esta región—, así como la emergencia de esta república como potencia media en el plano militar y poseedora de importantes recursos energéticos, han jugado un elemento decisivo en contra de los intereses de Armenia. Por ello el Kremlin no ha dudado en dejar caer al enclave en manos azeríes, aunque significase abandonar a un aliado que había solicitado su ayuda apoyándose en un doble marco: el tratado militar bilateral suscrito entre Rusia y Armenia y el ámbito de la OTSC.

No obstante, uno de los objetivos fundamentales que Moscú ha perseguido con la institucionalización de las relaciones entre las repúblicas postsoviéticas que no se inclinaron desde el inicio de sus independencias hacia las organizaciones occidentales se ha cumplido: evitar la penetración de Estados Unidos en la región a

través de la conexión con Afganistán. Los miembros de la OTSC están obligados a consultar a la organización cualquier eventual movimiento o despliegue de fuerzas militares foráneas en el territorio de estos. El único intento norteamericano fue abortado con el cierre de la base militar que tenían en Kirguistán, en el año 2014. Un objetivo similar con respecto a la no injerencia de la OTAN en la esfera de interés rusa se ha cumplido en Asia Central, aunque no en el caso de sus fronteras occidentales. Esto explica como Putin se fijó como una estrategia esencial la absorción funcional de Bielorrusia después de las elecciones presidenciales de 2020 en esta república. De igual manera que aceleró sus pretensiones de control de Ucrania que desembocaron, finalmente, en la agresión del 2 de febrero del año 2022.

La ambivalente actitud de Rusia que oscila entre las relaciones subsidiadas y una interdependencia más estrecha se presenta tanto en una organización regional como la OTSC, como en las relaciones bilaterales con estados como Bielorrusia o Armenia.

Existe una diferencia sustancial entre los modelos de integración regional de la UE y los que lidera Rusia, tanto la UEE como especialmente la OTSC. El primero se apoya en una visión basada en principios, normas y valores compartidos por los Estados miembros, que respetan el Derecho internacional y los derechos humanos fundamentales. Para Rusia, la ampliación del poder político, la consolidación de su esfera de influencia y el control neoimperialista del espacio postsoviético son los objetivos ineludibles para conseguir una posición relevante en el orden multipolar que se encuentra en proceso de configuración.

El enfoque teórico funcionalista y su aplicación al análisis de la evolución de la OTSC no muestra que los Estados miembros de la organización hayan apostado por una estrecha cooperación frente a diversos desafíos comunes sino, más bien, han optado por reforzar alianzas inter-estatales que persiguen sus propios intereses. Es decir, los elementos que articulan sus respectivas políticas domésticas tienen un mayor peso en su comportamiento en el seno de la organización regional que el hecho de compartir unos regímenes políticos iliberales. La OTSC no ha promovido un desarrollo normativo, ni ha desincentivado la competencia entre los miembros. Más bien se ha traducido en un mecanismo instrumental de adaptación a la hora de articular las relaciones con el hegemon regional, que sigue siendo la Rusia de Putin.

Existe una tensión y un inestable equilibrio entre el mantenimiento de unas relaciones con Moscú, que exceden el ámbito de la propia organización regional y el aspecto securitario, y el mantenimiento de las soberanías nacionales republicanas.

La experiencia de la conversión de Bielorrusia en una suerte de Estado marioneta o la “insumisión” de Ucrania están muy presentes en los estados de Asia Central del espacio postsoviético. Este escenario ha reforzado el bilateralismo con Rusia estructurado en tres regiones Bielorrusia, Armenia y repúblicas de Asia Central. Por tanto, estableciendo en la práctica de la organización regional una fragmentación subregional.

La tendencia al establecimiento de políticas exteriores multivectoriales no deriva solo de una divergencia entre los intereses nacionales, ya que tampoco existe una homogeneidad cultural entre los diferentes Estados miembros de la OTSC. Los principios y valores del eurasianismo (desde una perspectiva constructivista) no están presentes más que en la defensa de determinados liderazgos políticos, como el del propio Putin. Todos estos rasgos han convertido a esta organización en un instrumento poco cooperativo, muy alejado de sus planteamientos teóricos, abiertamente disfuncional y extremadamente dependiente de las decisiones políticas y de las capacidades militares de Rusia. En definitiva, el Kremlin ha conseguido mantener fuera de su órbita regional de influencia a otras potencias regionales y globales; para el resto de los Estados miembros se ha traducido en una articulación de sus relaciones con Rusia que, siendo dependientes en algunos aspectos, pretenden preservar su independencia e integridad territorial.

7. BIBLIOGRAFÍA

7.1. Libros

BLACK-BRANCH, Jonathan L. *The Treaty Prohibiting Nuclear Weapons: Legal Challenges for Military Doctrines and Deterrence Policies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.

DANILOVICH, Alex, *Russian-Belarusian Integration: Playing Games Behind the Kremlin Walls*, Routledge, Londres, 2018.

DAVIDZON, Igor. *Regional Security Governance in Post-Soviet Eurasia: The History and Effectiveness of the Collective Security Treaty Organization*. Cham: Springer International Publishing, 2021.

GAVIN, Gabriel. *Ashes of Our Fathers: Inside the Fall of Nagorno-Karabakh*, Oxford, Oxford University Press, 2025.

KHALID, Adeeb, *Central Asia. A New History from the Imperial Conquest to the Present*, Princeton University Press, Princeton, 2021.

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

MITCHELL, Lincoln A., *The Color Revolutions*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2012.

ROZANOV, Anatoly, y DOUHAN, Alena, *Collective Security Treaty Organisation 2002-2012*, Ginebra-Minsk, The Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2013.

7.2. Capítulos de libros

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.

BAILES, Alyson JK; BARANOVSKY, Vladimir; DUNAY, Pál. Regional security cooperation in the former Soviet Area. *SIPRI Yearbook*, 2007, vol. 2007, pp. 165-192.

BOSSUYT, Fabienne, “Engaging with Central Asia: China Compared to European Union”, en WOUTERS, Jan, DEFRAIGNE, Jean-Christophe y BURNAY, Matthieu (eds), *China, The European Union and The Developing World. A Triangular Relationship*, EE Publishing, Cheltenham, 2015, pp. 210-238.

CHRISTOFFERSEN, Gaye, “Russian Thinking about CSTO Peacekeeping”, en ROZMAN, Gilbert y CHRISTOFFERSEN, Gaye (eds.), *Putin’s “Turn to East” in the Xi Jinping Era*, Routledge, Londres, 2023, pp. 189-210.

DANILOVICH, Maria, “Bridging westward to open the gates of Europe: Implementation of the Belt and Road Initiative in Central Asia and Belarus”, en LI, Yuan y TAUBE, Markus (eds.), *How China's Silk Road Initiative is Changing the Global Economic Landscape*. Routledge, 2019, pp. 207-227.

DAVIDZON, Igor, “The military capabilities of the CSTO member-states”, en *Regional Security Governance in Post-Soviet Eurasia*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 109-152.

ISABEL XAVIER, Ana, “CSTO and EAEU and the Path to a New Eurasia: Return or Retreat?”, en DAĞ, Rahman y TÜFEKÇİ, Özgür (eds.), *Great Power Politics in Greater Eurasia. Regional Alliances, Institutions, Projects and Conflicts*, The Rowman&Littlefield Publishing Group, Lanham, 2023.

KARABESHKIN, Leonid; LABARRE, Frédéric; JOLICOEUR, Pierre. Endless Integration of Russia and Its “Difficult Ally” Belarus, en *Asymmetric Neighbors and International Relations*. Routledge, Londres, 2023. p. 41-53.

KEMBAYEV, Zhenis, “Development of China–Kazakhstan Cooperation: Building the Silk Road of the Twenty-First Century?”, *Problems of Post-Communism*, vol. 67, 2020, núm. 3, pp. 204-216.

KEMBAYEV, Zhenis, “The EU-Kazakhstan Enhanced Partnership: An Overview and Evaluation”, en LORENZMEIER, Stefan, PETROV, Roman y VEDDER, Christoph (eds.), *EU External Relations Law. Shared Competences and Shared Values in Agreements Between the EU and Its Eastern Neighbourhood*, Springer, Berlín, 2021, pp. 177-192.

LARUELLE, Marlene. Russia and Central Asia: Evolving mutual perceptions and the rise of postcolonial perspectives. En ISAACS, Rico y MARAT, Erica (eds.), *Routledge Handbook of Contemporary Central Asia*., Londres, Routledge, 2021. pp. 193-201.

LEWIS, David G. Varieties of authoritarianism in Central Asia, en ISAACS, Rico y MARAT, Erica (eds.), *Routledge Handbook of Contemporary Central Asia*, 2021, pp. 73-86.

MIKHAYLENKO, Ekaterina; OSPANNOVA, Aigerim; LAGUTINA, Maria. The SCO and security cooperation. En *The Shanghai Cooperation Organization*, Londres, Routledge, 2022, pp. 38-52.

NIKITINA, Yulia, “Russia’s regionalism projects in Eurasia”, en Mai’a K. Davis e Ireneusz Paweł (eds.), *European-Russian Power Relations in Turbulent Times*, Michigan, University of michigan Press, 2021, pp. 217-238.

OBYDENKOVA, Anastassia V.; LIBMAN, Alexander. *Authoritarian regionalism in the world of international organizations: Global perspective and the Eurasian enigma*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

PANTUCCI, Raffaello. China in central Asia: The first strand of the silk road economic belt. En *Great Potential, Many Pitfalls*, Londres, Routledge, 2021. pp. 24-37.

PRADHAN, Ramakrushna; KAKOTY, Sukanya. Competitive Security Cooperation in the Post-Soviet Space: A Comparative Study of CSTO With SCO and NATO. En *Security Integration in the Post-Soviet Space and Collective Security Treaty Organization: Roadmap for Future Cooperation*. Singapur, Springer Nature Singapore, 2024, pp. 163-187.

RACZ, Andras, “Russia’s Defense Policy and Belarus after 2020”, en MOSHES, Arkady y NIZHNIKAU, Ryhor, *Russian Policy Toward Belarus After 2020: At a Turning Point?*, Lexington Books, Lanham, 2023, p. 49.

REEVES, Jeffrey, “China’s Silk Road economic belt initiative: Network and influence formation in central Asia”, en *China’s New Global Strategy*, Routledge, Londres, 2020, pp. 87-103.

SAKWA, Richard, “Senseless Dreams and Small Steps: The CIS and CSTO between Integration and Cooperation”, en FREIRE, María R., y KANET, Roger E. (eds.), *Key Players and Regional Dynamics in Eurasia. The Return of the “Great Game”*, Palgrave Macmillan, Londres, pp. 195-214.

SULLIVAN, Charles J. End of an Era? Kazakhstan and the Fate of Multivectorism, en KARON, Jean-François (ed.), *Kazakhstan and the soviet legacy: Between continuity and rupture*, Palgrave Macmillan, Londres, 2019, pp. 31-50.

7.3. Revistas

AKCHURINA, Viktoria y DELLA SALA, Vincent, “The European Union, Russia and the Post-Soviet Space: Shared Neighbourhood, Battleground or Transit Zone on the New Silk Road”, *Europe-Asia Studies*, vol. 70, 2018, núm. 10, pp. 1543-1551.

ALLISON, Roy, “Protective Integration and Security Policy Coordination: Comparing the SCO and CSTO”, *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 11, 2018, núm. 3, pp. 297-338.

AMBROSIO, Thomas, “Belarus, Kazakhstan and Alliance Security Dilemmas in the Former Soviet Union: Intra-Alliance Threat and Entrapment After the Ukraine Crisis”, *Europe-Asia Studies*, vol. 74, 2022, núm. 9, pp. 1700-1728.

AMEYAW-BROBBEY, Thomas; AMABLE, Dennis Senam, “Symmetric interests and attention patterns in asymmetry: Examining China–Kazakhstan Relations from a Non-external Security Perspective”, *World Affairs*, vol. 186, 2023, núm. 2, pp. 353-383.

ARIS, Stephen, “The Shanghai Cooperation Organisation:”Tackling the Three Evils. A Regional Response to Non-Traditional Security Challenges or Anti-Western Bloc?”, *Europe-Asia Studies*, vol. 61, 2009, núm. 3, pp. 457-482.

ARIS, Stephen. Russia’s approach to multilateral cooperation in the post-Soviet space: CSTO, EurAsEC and SCO, *Russian Analytical Digest (RAD)*, 2010, vol. 76, pp. 2-5.

ARYNOV, Zhanibek y UMIRBEKOV, “Temirlan. Contesting the unknown? Public perceptions of the Collective Security Treaty Organization (CSTO) in Armenia, Kazakhstan, and Kyrgyzstan”, *Contemporary Security Policy*, 2025, pp. 1-28.

ARYNOV, Zhanibek, “Opportunity and Threat Perceptions of the EU in Kazakhstan and Kyrgyzstan”, *Central Asian Survey*, vol. 41, 2022, núm. 4, pp. 734-751.

AYDIN, Ulviyya, “The European Union-Central Asia Relations: Kazkhstan as a Leading Actor”, *Central Asia and the Caucasus*, vol. 19, 2018, núm. 3, pp. 25-33.

BARROS, George, “Putin’s “Peacekeepers” Will Support Russian Wars”, *Russia in Review*, 16 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep29379.pdf>

BOKERIYA, S. The interconnection of global and regional security systems: The case of the United Nations, the Collective Security Treaty Organization and the Shanghai Cooperation Organisation. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, 2019, núm. 1, pp. 21-38.

COUCH, Emily, y KHASHIMOV, Sher, “How Western Media Framed Kazakhstan’s Protests”, *Foreign Policy*, 2 de mayo de 2022. Disponible en : <https://foreignpolicy.com/2022/05/02/western-media-kazakhstan-protests/>

DAVE, Bhavna y KOBAYASHI, Yuka, “China’s Silk Road Economic Belt Initiative in Central Asia: Economic and Security Implications”, *Asia Europe Journal*, vol. 16, 2018, pp. 267-281.

DAVTYAN, Erik. Lessons that lead to war: Foreign policy learning and military escalation in the Nagorno-Karabakh conflict. *Problems of Post-communism*, vol. 71, núm. 1, 2024, pp. 26-36.

DEEN, Bob, ROGGEVEEN, Barbara y ZWEERS, Wouter, “An Ever Closer Union? Ramifications of Further Integration Between Belarus and Russia”, Clingendael Report, agosto 2021. Disponible en: <https://www.clingendael.org/pub/2021/an-ever-closer-union/>

DE HAAS, Marcel, “NATO-Russia Relations after the Georgian Conflict”, *Atlantisch Perspectief*, vol. 33, 2009, núm. 7, pp. 4-9.

DE HAAS, Marcel, “Partners and Competitors”, *Atlantisch Perspectief*, vol. 37, 2013, núm. 3, pp. 9-14.

DE HAAS, Marcel. Russian-Chinese Security Relations. *Clingendael Netherlands Institute of International Relations*, núm. 3, 2013. Disponible en: https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20130327_rc_securityrelations.pdf

DE HAAS, Marcel, “Relations of Central Asia with the Shanghai Cooperation Organization and the Collective Security Treaty Organization”, *The Journal of Slavic Military Studies*, vol. 30, 2017, núm. 1, pp. 1-16.

DYNER, Anna, M., “CSTO Ambiguous on War in Ukraine and Faces Regional Challenges”, *PISM Bulletin* (Polski Instytut Spraw Międzynarodowych), Central and Eastern European Online Library, 2023. Disponible en: <https://www.ceeol.com/search/gray-literature-detail?id=1162556>

EMTSEVA, Julia, “Collective Security Treaty Organization: Why are Russian Troops in Kazakhstan?”, *European Journal of International Law (EJIL)*, 13 de enero

de 2022. Disponible en: <https://www.ejiltalk.org/collective-security-treaty-organization-why-are-russian-troops-in-kazakhstan/>

FLOCKHART, Trine, y KOROSTELEVA, Elena A., “War in Ukraine: Putin and the Multi-Order World”, *Contemporary Security Policy*, vol. 43, 2022, núm. 3, p. 475.

Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13523260.2022.2091591?needAccess=true>

GEUKJIAN, Ohannes. Russia's Approach to Conflict Management and Peacemaking: The Case of Nagorno-Karabakh (1990S-2024), *Armenian Review*, 2024, vol. 59.

GILBERT, Leah, “Regulating society after the color revolutions: A comparative analysis of ngo laws in Belarus, Russia, and Armenia”, *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 28, 2020, núm. 2, pp. 305-332.

GOLUB, Kirill, “Legal Framework of Regional Organizations’ Participation in Peacekeeping”, *Record of the Collective Security Treaty Organization*, vol. 20, 2022, núm. 1, pp. 109-121.

Disponible en: <https://open.mgimo.ru/handle/123456789/2075>

GÖTZ, Elías, “Near Abroad: Russia’s Role in Post-Soviet Eurasia”, *Europe-Asia Studies*, vol. 74, 2022, núm. 9, pp. 1529-1550.

GULIYEV, Farid y GAWRICH, Andrea, “NATO vs the CSTO: Security Threat Perceptions and Responses to Secessionist Conflicts in Eurasia”, *Post-Communist Economies*, vol. 33, 2021, núms. 2-3, pp. 283-304.

HADANO, Takamitsu. Agents, multilateral institutions, and fundamental institutional change in international society: The case of Russia’s peacekeeping policy. *European Journal of International Security*, vol. 9, núm. 1, 2024, pp. 78-96.

ISAYEV, Tugce. Evaluation of the Armenia's Actions to Involve the CSTO in the II. Nagorno-Karabakh War in Terms of International Law, *Dokuz Eylul Universitesi Hukuk Fakultesi Dergisi*, 2023, vol. 25, pp. 685-729.

JAROSIEWICZ, Aleksandra y FISHER, Ewa, “The Eurasian Economic Union—more political, less economic”, *Centre for Eastern Studies Commentary*, núm. 157, 2015, pp. 2–3. Disponible en: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2015-01-20/eurasian-economic-union-more-political-less-economic>

KASHIRINA, T. V. y EPIPHANOVA, T. V., “The problem of the “coordinating state” in the peacekeeping activities of the CSTO”, *Humanities and Law Research*, vol. 9, 2022, núm. 3, pp. 384—388.

KASZUBA, M., “The Collective Security Treaty Organization (CSTO) in the foreign policy of the Russian Federation”, *The Copernicus Journal of Political*

Studies, núm. 1, 2019, pp. 141–153.
(DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/CJPS.2019.008>)

KAZHARSKI, Aliaksei; MAKARYCHEV y Andrey, “Belarus, Russia, and the escape from geopolitics”, *Political Geography*, vol. 89, 2021, pp. 1-3.

KAZANTSEV, Andrei; MEDVEDEVA, Svetlana; SAFRANCHUK, Ivan, “Between Russia and China: Central Asia in Greater Eurasia”, *Journal of Eurasian Studies*, vol. 12, 2021, núm. 1, pp. 57-71.

KEMBAYEV, Zhenis, “The (In)Compatibility between Regional Integration Processes in the Post-Soviet Area and within the European Neighborhood Policy”, *Osteuropa-Recht*, vol. 4, 2013, núm. 59, pp.369–377.

KHAMITOV, Zhaslan, KNOX, Colin y JUNUSBKOVA, Gulsara, “Corruption, Public Procurement and Political Instability in Kazakhstan”, *Central Asian Survey*, vol. 42, 2023, núm. 1, pp. 89-108.

KLEIN, Margarete, “Russia’s Military: On The Rise?”, *Transatlantic Academy*, núm. 2, 2016, p. 27. Disponible en: https://www.gmfus.org/sites/default/files/Klein_RussiaMilitary_Feb16_web.pdf

KLYMENKO, Valeriya, “The Future of Belarus’ Situational Neutrality in Foreign Policy”, *ISPI*, 29 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.ispionline.it/en/publication/future-belarus-situational-neutrality-foreign-policy-27111>

KLYSIŃSKI, Kamil, “(Un)Realistic Neutrality. Attempts to Redefine Belarus’ Foreign Policy”, *OSW Commentary*, 2 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2018-07-02/un-realistic-neutrality-attempts-to-redefine-belarus-foreign-0>

KLYSIŃSKI, Kamil y ŻOCHOWSKI, Piotr, “Education Serves the Regime. The Ideologisation and Militarisation of the Belarusian Education System”, *OSW Commentary*, 17 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-05-17/education-serves-regime-ideologisation-and-militarisation>

KONOPELKO, Agnieszka, “Eurasian Economic Union: A Challenge for EU Policy towards Kazakhstan”, *Asia Europe Journal*, vol. 16, 2018, pp. 1-17.

KORNILENKO, A. V., “Peacekeeping potential of the Collective Security Treaty Organization”, *Vestnik RUDN, International Relations*, vol. 20, 2020, núm. 4, pp. 707—720.

KRIENER, Florian, “Quashing Protests Abroad: The CSTO’s Intervention in Kazakhstan”, *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 10, 2023, núm. 2, pp. 271-298.

KROL, George y RAMESH, Anoushka, “Russia, China, and Protests: Caught between Two Powers, Kazakhstan Navigates Internal Dissent”, *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. 23, 2022, núm. 1, pp. 65-71.

KROPATCHEVA, Elena, “Russia and the Collective Security Treaty Organisation: Multilateral Policy or Unilateral Ambitions?”, *Europe-Asia Studies*, vol. 68, 2016, núm. 9, pp. 1526-1552.

KUDAIBERGENOVA, Diana T. y LARUELLE, Marlene, “Making Sense of the January 2022 Protests in Kazakhstan: Failing Legitimacy, Culture of Protests, and Elite Readjustments”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 38, 2022, núm. 6, pp. 441-459.

KULESZEWICZ, Anna, “External and internal policies of Belarus after Crimea annexation”, *Polish Political Science Review*, vol. 4, 2016, núm 1, pp. 33-43.

LAUMULIN, Murat, “Belarus in the Eurasian Security System”, *Central Asia & The Caucasus*, vol. 16, 2015, núm. 1, pp. 23-36.

LEGUCKA, Agnieszka, “Russia and the CSTO in the Face of Destabilisation in the Neighbourhood”, *Central and Eastern European Online Library*, PISM Bulletin, 2020. Disponible en: <https://www.cceol.com/search/gray-literature-detail?id=1167655>

LEWIS, David G., “Geopolitical Imaginaries in Russian Foreign Policy: The Evolution of Greater Eurasia”, *Europe-Asia Studies*, vol. 70, 2018, núm. 10, pp. 1612-1637.

LIBMAN, Alexander; DAVIDZON, Igor. Military intervention as a spectacle? Authoritarian regionalism and protests in Kazakhstan, *International Affairs*, vol. 99, núm. 3, 2023, pp. 1293-1312.

LINDLEY-FRENCH, Julian, “Complex Strategic Coercion and Russian Military Modernization”, *Canadian Global Affairs Institute*, enero de 2019. Disponible en: https://www.cgai.ca/complex_strategic_coercion_and_russian_military_modernization

LÓPEZ JIMÉNEZ, José Ángel, “Bielorrusia existe: equilibrio inestable entre una política exterior multivectorial y el Tratado de Unión con Rusia”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 72, 2020, núm. 2, pp: 61-88.

LÓPEZ JIMÉNEZ, José Ángel, “La Cumbre de Johannesburgo y los BRICS+: Derechos Humanos y derivadas geopolíticas”, *Araucaria*, vol. 27, 2025, núm. 58, pp. 1-28. Disponible en: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/26123/24151>

MARIN, Anaïs, “Under Pressure: Can Belarus resist Russian Coercion?”, *Institute for Security Studies, European Union*, Brief, núm. 15, julio de 2020. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/resrep25026?searchText=&searchUri=&ab_segments

[=&searchKey=&refreqid=fastly-default%3A74d44890767002b58d8fc39a9053c336&seq=1](#)

MARIN, Anaïs, “The Union State of Belarus and Russia. Myths and Realities of Political-Military Integration”, Vilnius Institute for Policy Analysis, 2020. Disponible en: <https://vilniusinstitute.lt/wp-content/uploads/2020/06/Anais-Marin-Union-State-of-Belarus-and-Russia.pdf>

MARPLES, David, “Between the EU and Russia: Geopolitical Games in Belarus”, *The Journal of Belarusian Studies*, vol. 7, 2013, núm. 1, pp. 38-68.

MONTEIRO, Vlademir, SANTANA, Vinicius y MESQUITA, Rafael, “¿Un Nuevo Bloque Euroasiático? Caracterización de la Actividad de los Ex Países Soviéticos y Túrquicos en la Asamblea General de Naciones Unidas”, *Estudios Internacionales*, vol. 55, 2023, núm. 206, pp. 9-42. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-37692023000300009&script=sci_arttext

MUDROV, Sergei, A., “We Did not Unleash this War. Our Conscience is Clear. The Russia-Ukraine Military Conflict and its Perception in Belarus”, *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, vol. 30, 2022, núm. 2, pp. 273-284.

NIKITINA, Yulia, “The Collective Security Treaty Organization Through the Looking Glass”, *Problems of Post-Communism*, vol. 59, 2012, núm. 3, pp. 41-52.

NIKITINA, Yulia, “Security cooperation in the post-Soviet area within the Collective Security Treaty Organization”, *ISPI Analysis*, vol. 152, 2013, pp. 1-5.

ONUCH, Olga y SASSE, Gwendolyn, “Anti-Regime Action and Geopolitical Polarization: Understanding Protester Dispositions in Belarus”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 38, 2022, núm. 1-2, pp. 62-87.

PODADERA RIVERA, Pablo y GARASHCHUK, Anna, “Heterogeneity of the European Union’s Strategic Partners: Can They Still be Compatible?”, *European Review*, vol. 28, 2020, núm. 2, pp. 202-224.

POLGLASE-KOROSTELEV, George, “The Union State: a changing relationship between Belarus and Russia”, *Journal of the Belarusian State University. International Relations*, núm. 2, 2020, pp. 38-46.

PRADHAN, Ramakrushna, “The Rise of China in Central Asia: The New Silk Road Diplomacy”, *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, vol. 11, 2018, pp. 9-29.

PRITCHIN, Stanislav. Central Asia and the South Caucasus in Russia’s Foreign Policy, *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, 2025, núm. 29, pp. 60-69.

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.

ŠĆEPANOVIĆ, Janko. Russia and the Shanghai Cooperation Organization: a question of the commitment capacity, *European politics and society*, 2022, vol. 23, núm. 5, pp. 712-734.

SCHALLER, Christian, “When Aid or Assistance in the Use of Force Turns into an Indirect Use of Force”, *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 10, 2023, núm. 2, pp. 173-200.

SERRA, Francesc, “El Consejo OTAN-Rusia, ¿Inicio de una Nueva Etapa en las Relaciones Este-Oeste?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 54, 2002, núm. 2, pp. 1042-1047.

SHAH, Zameer Hussain. “A Realist Evaluation of the Nagorno-Karabakh Conflict between Armenia-Azerbaijan and its Strategic Implications for Russia”, *Journal of Regional Studies Review*, vol. 4, núm. 1, 2025, pp. 526-533.

SISSOYEVA, Rigina V., “2022 January Events and CSTO Peacekeeping Mission in Kazakhstan”, *Vestnik RUND. International Relations*, vol. 23, 2023, núm. 2, p. 250.

SOCOR, Vladimir, “The CSTO: Missions, Capabilities, Political Ambitions”, *The Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor*, vol. 6, 2009, núm. 25. Disponible en: <https://jamestown.org/program/the-csto-missions-capabilities-political-ambitions/>

SOLERA GARRIGA, Julio José, “La Desnuclearización de Kazajistán. La Gestión de una Herencia Envenenada”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 216, 2022, pp. 181-212.

SULLIVAN, Charles J. Battle at the border: an analysis of the 2021 Kyrgyzstan-Tajikistan conflict. *Asian Affairs*, vol. 52, núm. 3, 2021, pp. 529-535.

VALIZADEH, Akbar; ERFANI, Fatemeh. The Reasons for the Change in Russia's Approach to the First and Second Karabakh Wars, *Central Eurasia Studies*, vol. 17, núm. 1, 2024, pp. 391-416.

VAN DER TOGT, Tony, “The Belarus Factor. From Balancing to Bridging Geopolitical Dividing Lines in Europe”, Cligendael Institute, enero de 2017.

VV.AA., “The Evolution of the Shanghai Cooperation Organisation”, *Strategic Comments*, vol. 2, 2018, núm. 5, pp. VII-IX.

WALKER, Christopher y LUDWIG, Jessica, “The Meaning of Sharp Power. How Authoritarian States Project Influence”, *Foreign Affairs*, 16 de noviembre de 2017. Disponible en : <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>

WILK, Andrzej y ŻOCHOWSKI, Piotr, “Russian Nuclear Weapons Deployed in Belarus: The Consequences”, *OSW Commentary*, 6 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-06-06/russian-nuclear-weapons-deployed-belarus-consequences>

WYCZAWSKI, Tomasz; DUDEK, Mariusz. Defence Integration between the Russian Federation and the Republic of Belarus (1992–2023): Legal Foundations, Military Mechanisms, and Implications for European Security. *AI, Law, Politics*, vol. 1, núm. 1, 2025, pp. 62-82.

7.4. Recursos electrónicos

Acuerdo de Creación de este tipo de contingentes por parte de los jefes de estado de los estados miembros, el 14 de junio de 2009. Disponible en: <https://en.odkb-csto.org/session/2009/session2009/#loaded>

“How the Belarus-Russia Axis Works Together on Anti-EU Disinformation Push”, *Euractiv*, 26 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/belarus/news/how-the-belarus-russia-axis-works-together-on-anti-eu-disinformation-push/>

Protocolo está disponible en: <http://en.kremlin.ru/acts/news/68204>

El texto de la intervención del Secretario General de la OTSC está disponible en: https://en.odkb-csto.org/news/news_odkb/generalnyy-sekretar-odkb-prinyal-uchastie-v-zasedanii-soveta-bezopasnosti-oon/#loaded

BRUUSGAARD, Kristin Ven; JEPPESEN, Morten, “The unrealised case of NATO-CSTO cooperation-explanations and prospects”, *FFI Rapport* 2007/01671, pp. 1-35. Disponible en: <http://18.195.19.6/handle/20.500.12242/2036>

CLARK, Mason y BARROS, George, “Russia in Review: September 1- September 21, 2021”, *Institute for the Study of War*, 2021. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep36109.pdf>

HASAR, Seyfullah, “Kazakhstan: Another Intervention by Invitation that Played Out as Expected”, *Opinio Juris*, 7 de febrero de 2022. Disponible en: <https://opiniojuris.org/2022/02/07/kazakhstan-another-intervention-by-invitation-that-played-out-as-expected/>

LÓPEZ JIMÉNEZ, José Ángel, “Bielorrusia, títere de Putin y cooperador necesario en la agresión contra Ucrania”, *The Conversation*, 27 de febrero de 2022. Disponible en: <https://theconversation.com/bielorrusia-titere-de-putin-y-cooperador-necesario-en-la-agresion-contra-ucrania-177968>

SATUBALDINA, Assel, “CSTO Should Be Included in UN Peacekeeping Activities”, *The Astana Times*, 17 de mayo de 2022. Disponible en:

<https://astanatimes.com/2022/05/csto-should-be-included-in-un-peacekeeping-activities-says-president-tokayev/>

STATEMENT of the Ministers for Foreign Affairs of the Collective Security Treaty Organization Member States on international security issues. Disponible en: <https://en.odkb-csto.org/documents/statements/zayavlenie-ministrov-inostrannykh-del%20ODKB/#loaded>

“The CSTO Secretariat Commentary on the Situation in the Republic of Kazakhstan”, 6 de enero de 2022. Disponible en https://en.odkb-csto.org/news/news_odkb/kommentariy-sekretariata-odkb-o-situatsii-v-kazakhstane/#loaded

STRACHOTA, Krzysztof y WILK, Andrzej. “Russia is withdrawing its forces from Nagorno-Karabakh”, *OSW*, 19 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2024-04-19/russia-withdrawing-its-forces-nagorno-karabakh>

STRATIEVSKI, Dmitri. Why the CSTO failed to become Russia’s NATO. *Friedrich Ebert Stiftung*, septiembre de 2023. Disponible en: <https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/20741>

TRENIN, Dmitri, “From Greater Europe to Greater Asia? The Sino-Russian Entente”, Carnegie Moscow Center, Moscú, 2015, p. 10. Disponible en: https://carnegieendowment.org/files/CP_Trenin_To_Asia_WEB_2015Eng.pdf

WESOLOWSKY, Tony, “Russia to Show Off Military Might, Grip on Belarus During Zapad-2021 Exercises”, RFE/RL, 9 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/russia-exercises-grip-on-belarus/31452506.html>

7.5. Normativa internacional

7.5.1. OTSC

Acuerdo “About Collective Rapid Reaction Forces of the Collective Security Treaty Organization”, de 4 de febrero de 2009 está disponible en su versión en inglés en: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=29645>

Declaración de los Ministros de Asuntos Exteriores de los estados miembros de la organización sobre cuestiones de seguridad internacional, publicada el 10 de junio de 2022. Disponible en: <https://en.odkb-csto.org/documents/statements/zayavlenie-ministrov-inostrannykh-del%20ODKB/#loaded>

Información sobre el despliegue del primer contingente de una operación de mantenimiento de paz de la OTSC en Kazajistán. Disponible en: https://en.odkb-csto.org/news/news_odkb/kontingenty-kollektivnykh-mirotvorcheskikh-sil-odkb-napravleny-v-respubliku-kazakhstan/#loaded

CSTO-SCO, https://en.odkb-csto.org/news/news_odkb/sostoyalos-podpisanie-sovmestnoy-pozitsii-rats-shos-atts-sng-i-sekretariata-odkb-po-voprosam-protivo/#loaded

7.5.2. UE

Entre el 24 de febrero y el 2 de marzo de 2022, El Consejo Europeo impuso un conjunto de medidas restrictivas a 44 altos responsables militares bielorrusos por su participación en la planificación de la agresión rusa a Ucrania y su implicación en el ataque a la soberanía territorial e independencia. Disponibles en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/02/belarus-role-in-the-russian-military-aggression-of-ukraine-council-imposes-sanctions-on-additional-22-individuals-and-further-restrictions-on-trade/>

7.5.3. ONU

“After In Depth Negotiations, Special Committee on Peacekeeping Operations Approves without a Vote Substantive Report on 2023 Session”, GA/PK/247, 17 de marzo de 2023. Disponible en: <https://press.un.org/en/2023/gapk247.doc.htm>
Resolución de la Asamblea General de la ONU 75/276, de 29 de abril de 2021. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/106/48/PDF/N2110648.pdf?OpenElement>

Rusia: El texto del Concepto de Política Exterior de Rusia de 2023 está disponible en: https://mid.ru/en/foreign_policy/fundamental_documents/1860586/

7.5.4. CEI

Carta de la CEI. Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201819/volume-1819-I-31139-English.pdf>

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

Raquel Regueiro Dubra

Profesora de Derecho internacional público. Miembro del IDEIR.

Universidad Complutense de Madrid

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9351-8743>

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. THE PROSECUTOR V. VLADIMIR VLADIMIROVICH PUTIN. 2.1 El contenido de la orden de arresto y los crímenes reprochados a Vladimir Putin. 2.2 El establecimiento de la competencia de la Corte Penal Internacional. 3. EL PRINCIPIO DE INMUNIDAD DE JURISDICCIÓN APLICADO A LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO. 3.1 El fundamento y el alcance de la inmunidad. 3.2 Los límites a la inmunidad. 3.3 El fin de la impunidad de los jefes de Estado y de gobierno en el Estatuto de Roma. 3.4 Las (fallidas) aplicaciones del fin de la impunidad respecto de jefes de Estado de Estados partes del Estatuto. 3.4.1 Laurent Gbagbo. 3.4.2 Uhuru Muigai Kenyatta. 4. EL FIN DE LA IMPUNIDAD DE LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE ESTADOS TERCEROS. 4.1 Los límites a la competencia personal y territorial de la Corte Penal Internacional. 4.2 La vía del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 4.2.1 Rusia y el Consejo de Seguridad. 4.2.2. La difícil relación entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Corte Penal Internacional. 4.2.3. La remisión de las situaciones de Darfúr y Libia (Omar Hassan Ahmad Al Bashir y Muammar Mohammed Abu Minyar Qadhafi). 4.3 Las obligaciones de los Estados partes del Estatuto de Roma frente a una orden de arresto. 4.3.1. La relación vertical entre la Corte y la Federación de Rusia. 4.3.2 La relación vertical entre la Corte y los Estados miembros. 5. LA RELACIÓN HORIZONTAL ENTRE EL ESTADO PARTE Y LA FEDERACIÓN DE RUSIA Y SU IMPACTO EN LA LABOR DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL 5.1 Las interpretaciones divergentes de la Corte respecto de la relación entre los artículos 27 y 98 del Estatuto de Roma. 5.1.1 Las resoluciones del Consejo de Seguridad. 5.1.2 La costumbre internacional. 5.2 El conflicto entre los artículos 27 y 98 del Estatuto de Roma respecto de la detención y entrega de Vladimir Putin. 5.2.1 Sudáfrica. 5.2.2 Mongolia. 6. REFLEXIÓN FINAL. 7. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

La comisión de crímenes internacionales se caracteriza por el grado de organización e implicación de los distintos actores (personas, entidades públicas y privadas, grupos no estatales, etc.) que requiere. Si bien resulta deseable que la responsabilidad de todo participante sea establecida y objeto de sanción, el Derecho internacional penal se centró en la responsabilidad de aquellos individuos que han cometido los crímenes y, sobre todo, en las personas que los han ideado, ordenado o planificado. Los altos cargos del Estado rara vez ejecutan directamente un comportamiento que constituye un crimen de lesa humanidad, guerra, genocidio o agresión. Otros lo hacen siguiendo sus órdenes, instrucciones, planes o proyectos.

La decisión de 17 de marzo de 2023 de emisión de una orden de detención contra el presidente de la Federación de Rusia, Vladimir Putin, marcó un hito en la historia de la Corte Penal Internacional (CPI). Por primera vez, el tribunal solicitaba 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. Esta medida tuvo un impacto político mayor que el provocado por las órdenes de arresto emitidas contra el presidente de Sudán, Omar Hassan Ahmad Al Bashir, el 4 de marzo de 2009¹ y contra el presidente de Libia, Muammar Qadhafi, el 27 de junio de 2011². En los dos casos anteriores, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas había remitido las situaciones de Sudán y Libia a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional³ en aplicación del artículo 13(b) del *Estatuto de Roma* (ER, 1998), con el voto a favor respecto de ambas situaciones de la Federación de Rusia.

Más allá de la respuesta del Estado ruso a la emisión de la orden de arresto y entrega contra su jefe de Estado, la resolución del tribunal plantea cuestiones como el establecimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional respecto de

¹ Orden de detención de Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Doc. ICC-02/05-01/09, de 4 de marzo de 2009 y Segunda orden de detención de Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Doc. ICC-02/05-01/09, de 12 de julio de 2010. La segunda orden de detención se basó en la insuficiencia de cargos contenida en la primera que se refería únicamente a la comisión de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra y obviaba el crimen de genocidio que la Sala de Cuestiones Preliminares añadió a la lista de cargos tras la revocación de la primera orden de detención por la Sala de Apelaciones, Véase Sentencia relativa a la apelación del Fiscal contra la decisión relativa a la solicitud de la Fiscalía de una orden de detención contra Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Doc. ICC-02/05-01/09-OA, de 3 de febrero de 2010.

² Orden de detención de Muammar Mohammed Abu Minyar Qadhafi, Doc. ICC-01/11, de 27 de junio de 2011. El caso contra Qadhafi terminó con el fallecimiento del presidente de Libia, Doc. ICC-01/11-01/11, de 22 de noviembre de 2011.

³ Resolución 1593, de 31 de marzo de 2005 en el caso de Sudán y resolución 1970, de 26 de febrero de 2011, en el caso de Libia.

ciudadanos de Estados no partes del Estatuto de Roma, la tumultuosa relación entre el Consejo de Seguridad, algunos de sus Estados miembros y los aliados de estos con el tribunal y la inmunidad de los jefes de Estado y de gobierno en el Derecho internacional.

Todo ello en un contexto en el que el recelo mostrado por las grandes potencias a la Corte Penal Internacional es evidente, más cómodos dichos Estados en la anterior fatiga de la justicia penal internacional permanente que, en sus primeros veinte años de existencia, solo había conseguido unas pocas condenas. La reactivación de la Corte Penal Internacional en casos que afectan directamente a estos Estados y en base a una interpretación extensiva de los criterios para el establecimiento de su jurisdicción provoca reacciones virulentas contra la organización y sus agentes. Así, la autorización por la Sala Tercera de Cuestiones Preliminares de iniciar una investigación sobre los crímenes cometidos contra los rohingyas en Myanmar al motivo de que su desplazamiento forzoso resultante de dichos actos a Bangladesh (Estado parte del Estatuto de Roma) establece la jurisdicción de la Corte⁴ marcó el inicio de un camino que continuó con la autorización de la Sala de Apelaciones para la investigación de los crímenes competencia de la Corte cometidos en Afganistán desde el año 2003⁵ y la apertura de sendas investigaciones – resultantes en órdenes de arresto – respecto de la situación en el territorio palestino ocupado⁶ y, en el caso objeto de este capítulo, en Ucrania.

2. THE PROSECUTOR V. VLADIMIR VLADIMIROVICH PUTIN

El 17 de marzo de 2023, la Corte Penal Internacional decidió hacer pública la emisión de sendas órdenes de arresto contra Vladimir Putin y Maria Alekseyevna Lvova-Belova. Como señalamos en la introducción de este estudio, esta decisión significó un punto de inflexión para el tribunal al decidir enjuiciar, por primera vez, a un jefe de Estado o de gobierno de un Estado miembro permanente del Consejo de

⁴ Situation in the People's Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar, "Decision pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the authorisation of an investigation into the situation in the People's Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar", de 14 de noviembre de 2019, Doc. ICC-01/19-27.

⁵ Situation in the Islamic Republic of Afghanistan, "Judgement on the appeal against the decision on the authorization of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan", de 5 de marzo de 2020, Doc. ICC-02/17-138.

⁶ Situation in the State of Palestine, "Decision on the Prosecution request pursuant to Article 19(3) for a ruling on the Court's territorial jurisdiction in Palestine", de 5 de febrero de 2021, Doc. ICC-01/18/143.

Seguridad cuyos integrantes han gozado tradicionalmente de una cuasi impunidad al tener la potestad de vetar cualquier decisión del órgano ejecutivo de las Naciones Unidas (ONU) que no se alinee con sus intereses nacionales (art. 27 de la *Carta de las Naciones Unidas* – CNU, 1945), una capacidad que la Unión Soviética, primero, y ahora la Federación de Rusia han utilizado 161 veces desde 1946⁷. Aunque el impacto político de la orden de detención contra Maria Alekseyevna Lvova-Belova, Comisionada de los Derechos del Niño de la Oficina del presidente de la Federación de Rusia, fue menor, esta constituye igualmente otro hito en la historia de la Corte al ser Lvova-Belova la segunda mujer contra la que el tribunal emite una orden de detención⁸.

El 4 de marzo de 2024, la Corte Penal Internacional hizo igualmente públicas sendas órdenes de detención contra Sergei Ivanovich Kobylash y Viktor Nikolayevich Sokolov, altos mandos militares rusos respectivamente de las fuerzas

⁷ A modo de comparativa, Estados Unidos ha utilizado su derecho de veto 94 veces en el mismo periodo, el Reino Unido 32, la República Popular China 21 y Francia 18. Véase Security Council Data – Vetoes since 1946, disponible en <https://psdata.un.org/dataset/DPPA-SCVETOES>.

⁸ El 29 de febrero de 2012, la Sala de Cuestiones Preliminares III de la Corte Penal Internacional emitió una orden de arresto contra Simone Gbagbo en el marco de su investigación respecto de la situación en la República de Costa de Marfil, de la que Simone Gbagbo fue Primera Dama desde la elección de su esposo, Laurent Gbagbo, a la presidencia del país el 26 de octubre de 2000. De acuerdo con el escrito de la Fiscalía que solicitaba la emisión de la orden, el reproche penal a Simone Gbagbo se centraba en los crímenes de lesa humanidad de asesinato, violación y otras formas de violencia sexual, persecución y otros actos inhumanos, actos cometidos durante el periodo de crisis post-elecciones de 28 de noviembre de 2010 por las Fuerzas de Seguridad y Defensa Marfileñas (FDS) y milicias y mercenarios leales al presidente del país tras la victoria de Alassane Dramane Ouattara, opositor al presidente. El 31 de marzo de 2021, la Sala de Apelaciones de la Corte Penal Internacional confirmó la absolución de Laurent Gbagbo por lo que la Fiscalía solicitó la anulación de la orden de detención contra Simone Gbagbo, petición a la que accedió la Sala de Cuestiones Preliminares al motivo de que era tal el solapamiento entre los hechos reprochados al ex presidente marfileño y a su esposa que, si bien las decisiones judiciales respecto de Laurent Gbagbo no aplicaban a Simone Gbagbo, la teoría del delito desarrollada y las pruebas aportadas por la Fiscalía ya habían sido valoradas en el juicio contra el ex presidente. Véanse *The Prosecutor v. Simone Gbagbo*, “Decision on Côte d’Ivoire’s challenge to the admissibility of the case against Simone Gbagbo”, Caso núm. ICC-02/11-01/12, de 11 de diciembre de 2014. La decisión fue confirmada por la Sala de Apelaciones en 2015, Véase *The Prosecutor v. Simone Gbagbo*, Judgment on the appeal of Côte d’Ivoire against the decision of Pre-Trial Chamber I of 11 December 2014 entitled “Decision on Côte d’Ivoire’s challenge to the admissibility of the case against Simone Gbagbo”, Caso núm. ICC-02/11-01/12 OA, de 27 de mayo de 2015; *The Prosecutor v. Simone Gbagbo*, “Request to vacate arrest warrant”, Caso núm. ICC-02/11-01/12, de 15 de junio de 2021.

aéreas y marítimas, por su posible responsabilidad en la comisión del crimen de guerra de dirigir ataques contra bienes de carácter civil (art. 8(2)(b)(ii) ER) y del crimen de guerra de causar daños incidentales excesivos a civiles o a bienes de carácter civil (art. 8(2)(b)(iv) ER), así como del crimen de lesa humanidad de actos inhumanos en virtud del artículo 7(1)(k) ER, al haber cometido los actos conjuntamente y/o a través de otros (art. 25(3)(a) ER), haber ordenado la comisión de los delitos, y/o no haber ejercido el control adecuado sobre las fuerzas bajo su mando (art. 28(a) ER).

El 24 de junio de 2024, la Corte emitió nuevas órdenes de arresto contra el ministro de Defensa de la Federación de Rusia en el momento de la comisión de los crímenes reprochados, Sergei Kuzhugetovich Shoigu, y contra Valery Vasilyevich Gerasimov, jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, por su responsabilidad penal en la comisión del crimen de guerra de dirigir ataques contra bienes de carácter civil (art. 8(2)(b)(ii) ER) y del crimen de guerra de causar daños incidentales excesivos a civiles o daños a bienes de carácter civil (art. 8(2)(b)(iv) ER), así como del crimen contra la humanidad de actos inhumanos en virtud del artículo 7(1)(k) ER. Al igual que en los casos mencionados anteriormente, el reproche abarca el haber cometido los actos conjuntamente y/o a través de otros (art. 25(3)(a) ER), haber ordenado la comisión de los delitos (art. 25(3)(b) ER), y/o no haber ejercido el control adecuado sobre las fuerzas bajo su mando (art. 28 ER). De forma idéntica que en el caso de Vladimir Putin, el contenido de las órdenes de arresto se mantiene secreto con el objetivo de proteger a los testigos y salvaguardar las investigaciones⁹.

2.1 El contenido de la orden de arresto y los crímenes reprochados a Vladimir Putin

La Corte Penal Internacional considera que Vladimir Putin, en su condición de presidente de la Federación de Rusia, es presuntamente responsable del crimen de guerra de deportación ilegal de población (menores de edad) y del de traslado ilegal de población (menores de edad) desde las zonas ocupadas de Ucrania a la Federación de Rusia (en virtud de los artículos 8(2)(a)(vii) y 8(2)(b)(viii) ER), crímenes

⁹ Para un estudio de la relevancia de la Comisión de investigación conjunta creada en marzo de 2022 mediante acuerdo entre distintos Estados miembros de la Unión Europea y Ucrania con el apoyo de Eurojust, véase TAN, Yudan y YANG, Suhong, “The Joint Investigation Team in Ukraine: An opportunity for the International Criminal Court?”, *Chinese Journal of International Law*, 2023, pp. 103-119. La labor de esta Comisión se suma a la realizada por la Comisión internacional independiente de investigación sobre Ucrania, creada por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas mediante la resolución 49/1 de 4 de marzo de 2022, Doc. A/HRC/RES/49/1.

cometidos en el territorio ucraniano ocupado al menos desde el 24 de febrero de 2022. Así, el tribunal estima que existen motivos razonables para creer que Vladimir Putin es penalmente responsable de los crímenes mencionados, en primer lugar, por haber cometido los actos directamente, conjuntamente con otros y/o a través de otros (art. 25(3)(a) ER), y, en segundo lugar, por no haber ejercido un control adecuado sobre los subordinados civiles y militares que cometieron los actos, o permitieron su comisión, y que estaban bajo su autoridad y control efectivos, en virtud de la responsabilidad del superior (art. 28(b) ER). El presidente de la CPI, Piotr Hofmánski, declaró que la decisión de hacer pública la emisión de las órdenes de arresto contra Putin y Lvova-Belova, cuyo contenido es secreto para proteger a las víctimas y preservar la investigación en curso¹⁰, se basó en el interés de la justicia y tiene como objetivo prevenir futuros crímenes.

El enfoque de la orden de arresto hacia la responsabilidad del superior (art. 28 ER) desarrolla a la vez que confirma la responsabilidad penal directa de los superiores que han ordenado la comisión de algunos de los actos prohibidos por el Estatuto de Roma y su responsabilidad indirecta por omisión al asumir la carga penal de los actos realizados por sus subordinados cuando tengan la capacidad material de control sobre ellos y conocimiento - o debían haber tenido conocimiento - de los actos y, aún así, no tomaron las medidas necesarias y razonables para evitar los actos constitutivos de crímenes internacionales o sancionar a los responsables de dichos actos. Si bien los mandos militares tienen la obligación de liderar las operaciones armadas de acuerdo con el Derecho internacional y tomar medidas para prevenir posibles violaciones de dichas normas, esta responsabilidad no solo se extiende al mando militar, sino también, en su caso, al superior civil de acuerdo con el artículo 25 ER¹¹.

Dicha responsabilidad implica, en el caso de Vladimir Putin, la demostración del ejercicio de un control efectivo por parte del jefe del Estado ruso sobre los agentes que participaron y llevaron a cabo las deportaciones y su incumplimiento de su deber de prevención y sanción, en aplicación de los siguientes criterios. En primer lugar, uno o más subordinados del superior han cometido uno o varios crímenes que son competencia de la Corte. En segundo lugar, el acusado es una persona que

¹⁰ “Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova”, Press release, de 17 de marzo de 2023, disponible en <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>

¹¹ Véase WILLIAMSON, Jamie A, “Command responsibility in the case law of the International Criminal Tribunal for Rwanda”, *Criminal Law Forum*, Vol. 13, 2003, pp. 365-384.

desempeña funciones de mando militar o civil. En el caso de Putin, dicha capacidad *de iure* resulta de su condición de jefe de Estado. El tercer requisito obliga a la existencia de una relación jerárquica entre el superior y el subordinado que cometió el/los crimen/es, sin que sea necesario que dicha relación sea inmediatamente directa. En cuarto lugar, el superior debe tener autoridad y control sobre el subordinado. Finalmente, el superior sabía o debió saber que sus subordinados estaban cometiendo o iban a cometer los crímenes y, aún así, no tomó las medidas necesarias para la prevención y, en su caso, la represión de dichos actos. La jurisprudencia de los tribunales penales internacionales obliga a la mera demostración de que el superior disponía de información general en base a la cual podía deducir la posible comisión de crímenes. Igualmente, su responsabilidad está establecida aún en caso de fallo estructural en la aplicación y el mantenimiento de un sistema de control de la actividad de los subordinados¹².

2.2 El establecimiento de la competencia de la Corte Penal Internacional

Desde el inicio de su funcionamiento el 1 de julio de 2002, la Corte Penal Internacional tiene jurisdicción para enjuiciar a las personas mayores de edad (art. 26 ER) presuntamente responsables de la comisión de los crímenes de genocidio, lesa humanidad, guerra y agresión en los términos dispuestos por el tratado (art. 5 ER)¹³. A pesar de la firma del Estatuto de Roma por parte de la Federación de Rusia el 13 de septiembre de 2000, el Estado notificó el 30 de noviembre de 2016 al Secretario General de las Naciones Unidas, depositario del tratado, su intención de no ratificar el Estatuto, considerando por ello que decae su obligación de no frustrar el objeto y el propósito del tratado de acuerdo con el artículo 18 (a) de la *Convención de Viena sobre derecho de los tratados* (CVT, 1969). Ello implica igualmente que la Corte Penal Internacional no puede ejercer su jurisdicción respecto de los crímenes

¹² Véanse *The Prosecutor v. Bagilishema*, Judgment (Appeals Chamber), ICTR-95-1A-A, de 3 de julio de 2002, par. 28 ; *The Prosecutor v. Zejnil Delalic*, Judgment (Appeals Chamber), IT-96-21-A, de 20 de febrero de 2008, par. 238; FELLMETH, Aeron y CRAWFORD, Emily, “Reason to know in the International Law of command responsibility”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 104, No. 919, 2022, pp. 1223-1266; STEWART, James, “El artículo 28 del Estatuto de Roma”, Ponencia en la Cámara de Comercio de Bogotá de 1 de noviembre de 2018 en su función de Fiscal Adjunto de la Corte Penal Internacional, <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/20181102-dp-bogota.pdf>.

¹³ El crimen de agresión está vigente desde el 17 de julio de 2018 y aplica a los 49 Estados que han ratificado la enmienda (datos a fecha de 17 de febrero de 2026). Sobre los recursos limitados de la Corte Penal Internacional, véase FERDINANDUSSE, Ward y WHITING, Alex, “Prosecute little fish at the ICC”, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 19, Núm. 4, pp. 759-782.

internacionales cometidos por ciudadanos rusos en base al criterio de la nacionalidad establecido en el artículo 12(2)(b) ER.

Sin embargo, la comisión de los actos constitutivos de los crímenes reprochados a Putin en el territorio ucraniano ocupado por la Federación de Rusia permite establecer la jurisdicción *ratione loci* de la Corte Penal Internacional en base a las declaraciones de aceptación de jurisdicción del tribunal de conformidad con el artículo 12(3) ER. Ucrania formuló dos declaraciones de aceptación de jurisdicción: la primera, de 9 de abril de 2014, respecto de los crímenes cometidos en su territorio entre el 21 de noviembre de 2013 y el 22 de febrero de 2014¹⁴; la segunda declaración, de 8 de septiembre de 2015, extiende el marco temporal *sine die* desde el 20 de febrero de 2014¹⁵. Seguidamente, Ucrania depositó su instrumento de ratificación del Estatuto de Roma el 25 de octubre de 2024, convirtiéndose en el 125º Estado miembro de la Corte Penal Internacional el 1 de enero de 2025, pudiendo así ejercer el tribunal su jurisdicción en base al artículo 12(2)(a) ER respecto de los hechos acaecidos a partir de esa fecha.

3. EL PRINCIPIO DE INMUNIDAD DE JURISDICCIÓN APLICADO A LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Si el establecimiento de la competencia *ratione loci*, *ratione temporis* y *ratione materiae* de la Corte Penal Internacional respecto de los presuntos crímenes cometidos por Vladimir Putin en territorio de Ucrania resulta indiscutible a tenor del texto del Estatuto de Roma, la condición de jefe de Estado ejercida por la persona acusada en un Estado no parte del tratado obliga, en primer lugar, al análisis de la posible inmunidad de jurisdicción de Vladimir Putin para luego discutir las dificultades que plantea procesar a un nacional de un Estado que no ha ratificado el Estatuto de Roma.

¹⁴ Declaración de aceptación disponible en <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/997/declarationRecognitionJurisdiction09-04-2014.pdf>.

¹⁵ Declaración de aceptación disponible en https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/other/Ukraine_Art_12-3_declaration_08092015.pdf#search=ukraine. Véase igualmente TKACZYK-RYMANOWSKA, Katarzyna, “The competences of the International Criminal Court and the conflict in Ukraine”, *Ius Novum*, Vol. 17, Núm. 4, 2023, pp. 108-124.

3.1 El fundamento y el alcance de la inmunidad

El principio de inmunidad de jurisdicción es un constructo legal que cumple diversas funciones. En primer lugar, su arraigo en los conceptos de soberanía estatal e igualdad soberana entre Estados (art. 2(1) CNU) implica que ningún Estado puede enjuiciar a un Estado extranjero ante sus tribunales internos¹⁶. En segundo lugar, dado que el Estado es una ficción legal que funciona a través de órganos en los que actúan personas, la inmunidad se extiende a estas con el fin de permitirles desarrollar sus funciones sin restricciones ni presiones extranjeras. A diferencia de las inmunidades específicas reconocidas en tratados internacionales a ciertos representantes del Estado – por ejemplo, los artículos 29 y 31 de la *Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas* de 1961 – la inmunidad de los jefes de Estado y de gobierno está establecida en el derecho consuetudinario. La división tradicional de la inmunidad en las categorías *ratione personae* y *ratione materiae* diferencia, por una parte, la inmunidad a razón de la persona que deriva de la soberanía estatal y se extiende a todos los actos llevados a cabo por el representante del Estado a título privado o en el marco de sus funciones de poder público. Por lo contrario, la inmunidad a razón de la materia es entendida como una inmunidad funcional que solo abarca aquellos actos realizados por el agente estatal para cumplir con la función del Estado.

Dado que el Estado goza de personalidad jurídica internacional como sujeto del Derecho internacional, los órganos supremos del Estado son su jefe de Estado y su jefe de gobierno. Ambos representan al Estado en el ámbito internacional. Ello es así aún cuando dos personas distintas cumplen cada función o cuando ambas figuras están representadas por la misma persona. En igual sentido, las competencias reconocidas por el ordenamiento jurídico interno a ambas figuras resultan irrelevantes para la calificación de jefe de Estado y de gobierno en el Derecho internacional¹⁷. No obstante, la práctica internacional relativa al trato de los jefes de

¹⁶ Para un estudio del principio de igualdad, véase NOUWEN, Sarah M.H., “Legal equality on trial: Sovereigns and individuals before the International Criminal Court”, *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 43, 2012, pp. 151-181.

¹⁷ La Ley Orgánica 16/2015 define en su artículo 2 al jefe de Estado como aquella “persona que ejerce la jefatura de un Estado extranjero, cualquiera que sea la denominación de su cargo, incluyendo cada uno de los miembros de un órgano colegiado cuando, de conformidad con la Constitución respectiva, dicho órgano cumpla las funciones de tal” y al jefe de gobierno como la persona “que ejerce la jefatura del gobierno de un Estado extranjero, cualquiera que sea la denominación de su cargo”. LO 16/2015, de 27 de octubre, sobre privilegios e inmunidades de los Estados extranjeros, las Organizaciones Internacionales con

gobierno está menos desarrollada que la relativa a los jefes de Estado cuya inmunidad se extiende a su libertad de movimiento, la protección de su persona, su dignidad y su propiedad e implica su inviolabilidad personal, así como su inmunidad de jurisdicción ante los tribunales de Estados extranjeros. El alcance de la inmunidad del jefe de Estado dependerá del ordenamiento jurídico interno del Estado extranjero, pudiendo este ser absoluto o restringido, excluyendo en este último caso algunos actos de carácter privado o comercial¹⁸. Respecto de los privilegios e inmunidades de las familias de los jefes de Estado, Foakes señala que, si bien el alcance de estos no está delimitado de forma clara, cabe aceptar que los miembros de la familia nuclear, como el cónyuge o los hijos menores de edad gozarán, en caso de viaje al extranjero acompañando al jefe del Estado, de la misma protección que este/a¹⁹.

3.2 Los límites a la inmunidad

La Corte Internacional de Justicia concluyó en el *Asunto de las inmunidades jurisdiccionales del Estado*²⁰ que Italia había violado su obligación de respetar la inmunidad de la que goza Alemania en virtud del Derecho internacional al haber permitido que se entablen contra ella acciones civiles basadas en violaciones del Derecho internacional humanitario cometidas por el Reich alemán entre 1943 y 1945. La Corte había igualmente establecido que le resultaba imposible deducir que el derecho consuetudinario permitiese algún tipo de excepción a la norma que otorga inmunidad absoluta de jurisdicción penal e inviolabilidad a ministros de Asuntos Exteriores en el cargo, aún cuando estos son sospechosos de haber cometido crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad²¹. En igual sentido, en el caso

sede u oficina en España y las Conferencias y Reuniones internacionales celebradas en España: «BOE» núm. 258, de 28 de octubre de 2015, páginas 101299 a 101320.

¹⁸ FOAKES, Joanne, *The position of Heads of State and senior officials in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 29-110. Véanse igualmente, para la discusión del alcance de la inmunidad de jurisdicción del Estado, ORAKHELASHVILI, Alexander, “Jurisdictional immunity of states and General International Law – Explaining the *ius gestionis* v. *ius imperii* divide”, en RUY, Tom *et al.* (eds.), *The Cambridge Handbook on Immunities and International Law*, Cambridge University Press, 2019, pp. 105-124; SHAN Wenhua y WANG Peng, “Divergent views on state immunity in the international community”, en RUY, Tom *et al.* (eds.), *op. cit.*, pp. 61-78.

¹⁹ FOAKES, Joanne, *op. cit.*, p. 126.

²⁰ *Jurisdictional immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, *Judgement*, I.C.J. Reports 2012, p. 99. Véase igualmente D’ARGENT, Pierre y LESAFFRE, Pauline, “Immunities and *ius cogens* violations”, en RUY, Tom *et al.* (eds.), *The Cambridge Handbook on Immunities and International Law*, *op. cit.*, pp. 614-633.

²¹ *Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, *Judgement*, I.C.J. Reports 2002, p. 3. Véase igualmente el Proyecto de artículos sobre

sobre *Ciertas cuestiones de asistencia mutua en asuntos penales*, Francia argumentó que la notificación de su tribunal interno al presidente de Djibouti invitándole a testificar en relación con el caso de la muerte de uno de sus asesores no imponía ninguna obligación, por lo que no infringía la norma de inmunidad ni la de inviolabilidad personal²².

Ahora bien, el reconocimiento de la norma consuetudinaria de inmunidad de jurisdicción no implica *per se* la impunidad dado que cabe distinguir la inmunidad de jurisdicción de la responsabilidad penal individual. Así, la inmunidad de jurisdicción tiene un alcance limitado a la duración del cargo y al territorio extranjero, puede ser objeto de renuncia²³ y no es invocable ante los tribunales penales internacionales. La Corte Internacional de Justicia señaló en el caso *Orden de arresto* que una vez los altos cargos del Estado abandonan su cargo ya no están protegidos por la inmunidad *ratione personae* extendida de la que gozan cuando están ejerciendo sus funciones²⁴. En el marco de los tribunales penales internacionales, el arresto y posterior procesamiento de Slobodan Milosevic y Biljana Plavšić por el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, Pauline Nyiramasuhuko por el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, Charles Taylor por el Tribunal Especial para Sierra Leona o Laurent Gbagbo, ex presidente de Côte d'Ivoire, por la CPI muestran la irrelevancia del cargo para el establecimiento de la responsabilidad penal individual.

La responsabilidad penal individual es así el gran logro del siglo XX respecto del fin de la impunidad²⁵ en el marco del Derecho internacional penal. Nadie queda

Inmunidad de jurisdicción penal extranjera de los funcionarios del Estado, aprobado en primera lectura por la Comisión de Derecho Internacional, A/CN.4/L.969, de 31 de mayo de 2022, que especifica que en el caso de jefes de Estado o de gobierno y ministros de Asuntos Exteriores, la inmunidad *ratione personae* respecto del ejercicio de la jurisdicción penal extranjera se limita a la duración de su mandato y se extiende a todos los actos realizados, tanto a título privado como a título oficial (artículos 3 y 4).

²² *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France)*, Judgment, I.C.J. Reports 2008, p. 177, párrs. 167-169.

²³ El artículo 27 de la LO 16/2015 establece la posibilidad de renuncia expresa a la inmunidad de jurisdicción y de ejecución.

²⁴ *Arrest Warrant of 11 April 2002 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, Judgment, I.C.J. Reports 2002, p. 3. Véase igualmente FOAKES, Joanne, *op. cit.*, pp. 136-178.

²⁵ Sobre el concepto de impunidad, véase DRUMBL, Mark A., “Impunities”, en KELLER, Kevin Jon, *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of International Criminal Law*, Oxford University Press, 2020, pp. 238-260. Sobre la evolución de la inmunidad de los jefes de Estado y de gobierno, véase MINDUA, Antoine Kesiya-Mbe, “The immunity of heads of state and government in International Criminal Law”, en EBOE-OSUJI, Chile, *Protecting*

libre de castigo en caso de haber cometido (facilitado o participado de la comisión de) crímenes internacionales. La idea encuentra su primera expresión escrita en los Principios de Núremberg, tal y como han sido aceptados en 1950 por la Comisión de Derecho Internacional (“Toda persona que cometa un acto que constituya delito de Derecho internacional es responsable de él y está sujeta a sanción” – Principio I) y no exime a los jefes de Estado o de gobierno. Así, el Principio III especifica que “El hecho de que la persona que haya cometido un acto que constituya delito de Derecho internacional haya actuado como jefe de Estado o como autoridad del Estado, no la exime de responsabilidad conforme al Derecho internacional.”²⁶

La necesidad de encontrar el equilibrio entre los conceptos de impunidad e inmunidad se mantiene como una constante. Ambas nociones no son sinónimas, por lo que no cabe confundirlas. Sin embargo, como señaló el juez Van de Wyngaert en su opinión disidente en el asunto *Orden de arresto*, en la práctica, la inmunidad implica *de facto* impunidad²⁷. Ello es así en el marco de la responsabilidad penal individual de altos cargos del Estado siempre y cuando la persona no sea enjuiciada en su propio Estado; su Estado no retire su inmunidad permitiendo su procesamiento por los tribunales de un Estado extranjero; su enjuiciamiento no ocurra antes de que deje el cargo²⁸, y ningún tribunal internacional ejerza su competencia para el enjuiciamiento²⁹. La Corte Internacional de Justicia reconocía en la sentencia la posibilidad de establecer la responsabilidad penal individual de altos cargos del Estado en el marco de la actuación de las jurisdicciones penales internacionales.

El artículo 7(2) del *Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia*³⁰ y el artículo 6(2) del *Estatuto del Tribunal Penal Internacional para*

Humanity, Brill, Leiden, 2010, pp. 729-748; PEDRETI, Ramona, *Immunity of heads of state and state officials for international crimes*, Brill, Leiden, 2015, pp. 232-271.

²⁶ Principios de Derecho internacional reconocidos por el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Núremberg, aprobados por la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas y presentados a la Asamblea General, de 31 de diciembre de 1950.

²⁷ *Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, Dissenting opinion of Judge *ad hoc* Van den Wyngaert, párr. 34. Véase también HAQUE, Adil Ahmad, “Immunity and impunity”, en KELLER, Kevin Jon, *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of International Criminal Law*, *op. cit.*, pp. 423-449.

²⁸ Véase UBÉDA-SAILLARD, Muriel, “Foreign officials entitled to (absolute) personal immunity during their time in office”, en RUYSS, Tom *et al.* (eds.), *op. cit.*, pp. 481-495.

²⁹ *Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, *Judgment*, *op. cit.*, párr. 61.

³⁰ S/RES/827, de 25 de mayo de 1993.

Ruanda³¹ especifican que el cargo oficial que desempeñe el inculcado, ya sea jefe de Estado o de gobierno o funcionario responsable del gobierno, no le exime de responsabilidad penal ni atenuará la pena. Respecto de los tribunales híbridos, el Tribunal Especial para Sierra Leona enfrentó directamente esta cuestión cuando emitió una orden de arresto contra Charles Taylor, presidente de Liberia, en el año 2003³². La naturaleza específica del tribunal internacionalizado, resultado de un acuerdo entre las Naciones Unidas y Sierra Leona, no encaja en el concepto de “tribunal penal internacional” en el sentido estricto al que la Corte Internacional de Justicia reconocía potestad excepcional para el no reconocimiento de inmunidad³³. El Tribunal Especial optó, no obstante, por reconocerse como un “verdadero tribunal internacional”³⁴ al haber sido establecido por un tratado entre todos los miembros de las Naciones Unidas y Sierra Leona. Compartimos las dudas expresadas por Nouwen³⁵ al respecto cuando señala que todo tratado concluido por las Naciones Unidas no es un tratado concluido por todos sus miembros. En efecto, la subjetividad internacional de la organización es independiente de la de sus Estados miembros, lo que conlleva igualmente que Liberia, Estado miembro de la ONU, no consintió a una retirada implícita y anticipada de la inmunidad de jurisdicción de que gozaban todos sus jefes de Estado sucesivos cuando ratificó la Carta de las Naciones Unidas el 2 de noviembre de 1945.

3.3 El fin de la impunidad de los jefes de Estado y de gobierno en el Estatuto de Roma

El Preámbulo del Estatuto de Roma establece la voluntad de los Estados fundadores de la Corte Penal Internacional de reconocer, en primer lugar, que “los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo” y su determinación, en segundo lugar, de poner fin a la impunidad de los autores de esos crímenes. El artículo 27(1) ER es la

³¹ S/RES/955, de 8 de noviembre de 1994.

³² Charles Taylor fue el primer jefe de Estado en ser condenado por la comisión de crímenes internacionales desde Klaus Dönitz, sucesor de Hitler, ante el Tribunal Militar Internacional de Núremberg.

³³ Sobre los criterios definitorios de los tribunales penales internacionales, véase DAMGAARD, Ciarra, *Individual criminal responsibility for core international crimes*, Springer, Berlin/Heidelberg, 2008, pp. 263-358.

³⁴ The Prosecutor v. Charles Ghankay Taylor, “Decision on immunity from jurisdiction”, Caso núm. SCSL-2003-01-II, de 31 de mayo de 2004, párrs. 34-42.

³⁵ NOUWEN, Sarah M. H., “Return to sender: Let the International Court of Justice justify or qualify international-criminal-court exceptionalism regarding personal immunities”, *Cambridge Law Journal*, Vol. 78, Núm. 3, 2019, pp. 596-611.

cláusula operativa del fin de la inmunidad al especificar que el tratado será aplicable sin distinción alguna basada en el cargo oficial, aún siendo este el de jefe de Estado o de gobierno, lo que implica que en ningún caso eximirá de responsabilidad penal ni constituirá por sí solo un motivo para reducir la pena. El segundo párrafo de la disposición añade que “las inmunidades y las normas de procedimiento especiales que conlleve el cargo oficial de una persona, con arreglo al derecho interno o al Derecho internacional, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella” (art. 27(2) ER).

Dicho párrafo es una novedad introducida en el Estatuto de Roma que no aparecía en los Estatutos de los Tribunales de Núremberg y Tokio, ni en los de los Tribunales Penales Internacionales *ad hoc*. En este sentido, como señala Akande³⁶, la disposición implica una renuncia explícita de los Estados partes a la inmunidad de sus cargos públicos ante la CPI, por lo que los Estados, en caso de solicitud de la Corte en ese sentido, tienen la obligación de detener y entregar a sus funcionarios, aún cuando estos gocen de inmunidad en el marco del ordenamiento jurídico interno. No obstante, cuando dicha persona se encuentra fuera de su Estado de origen y goza de inviolabilidad personal e inmunidad de jurisdicción en el Estado en el que se encuentra, la cuestión de la inmunidad se torna más compleja.

El artículo 98(1) ER precisa que la CPI no dará curso a una solicitud de entrega o de asistencia si ello implica que el Estado requerido debe, para cumplir con dicha petición, actuar de forma incompatible con sus obligaciones internacionales con respecto a la inmunidad de un Estado o a la inmunidad diplomática de una persona de un tercer Estado, siempre y cuando la Corte no haya obtenido previamente la cooperación de ese Estado tercero para la renuncia a la inmunidad. Así, si el artículo 27 ER establece la jurisdicción de la CPI respecto de funcionarios del Estado que gozan de inmunidad de jurisdicción en el Derecho internacional, el artículo 98 ER obliga al tribunal a abstenerse de actuar cuando ello implique la violación de las obligaciones internacionales del Estado requerido relativas a la inmunidad de funcionarios extranjeros. Ello beneficia, sin duda, a aquellos agentes públicos de Estados que no son partes del Estatuto de Roma, en particular en aquellas situaciones, como la que es objeto de este estudio, en las que los crímenes reprochados al acusado han sido cometidos en el territorio de un Estado parte del tratado o que ha aceptado la jurisdicción del tribunal por nacionales de Estados terceros. Ello obliga a plantear si la Corte Penal Internacional tiene una obligación

³⁶ AKANDE, Dapo, “International Law immunities and the International Criminal Court”, *The American Journal of International Law*, Vol. 98, Núm. 3, 2004, pp. 407-433, aquí p. 420.

de no emitir órdenes de arresto cuando la ejecución de dichas órdenes implica que sus Estados miembros se vean enfrentados a tener que elegir entre el cumplimiento de sus obligaciones internacionales respecto del tribunal y de sus obligaciones en relación con otros Estados.

3.4 Las (fallidas) aplicaciones del fin de la impunidad respecto de jefes de Estado de Estados partes del Estatuto

3.4.1 Laurent Gbagbo

La CPI emitió una orden de arresto contra Laurent Gbagbo el 21 de diciembre de 2011 tras la aceptación de la jurisdicción del tribunal por Costa de Marfil en abril de 2003³⁷. Los crímenes reprochados al ex presidente de Costa de Marfil incluían cuatro cargos de crímenes de lesa humanidad: asesinato, violación y otras formas de violencia sexual, persecución, y otros actos inhumanos, presuntamente cometidos durante el periodo de crisis post-elecciones de 28 de noviembre de 2010 por las Fuerzas de Seguridad y Defensa Marfileñas (FDS) y milicias y mercenarios leales al presidente del país tras la victoria de Alassane Dramane Ouattara, opositor al presidente. La Fiscalía consideró que Laurent Gbagbo, conjuntamente con su esposa y otras personas que pertenecían a su círculo más cercano, había adoptado una política agresiva contra Ouattara, miembros del partido político opositor y cualquier civil del que se sospechara su apoyo a Ouattara. El objetivo de dicha política era retener el poder a cualquier precio, inclusive mediante el uso de la fuerza armada. En el marco de esa política, las FDS y los ya mencionados otros actores no estatales llevaron a cabo ataques generalizados y sistemáticos contra una población civil, contraviniendo así el artículo 7 del Estatuto de Roma. El 31 de marzo de 2021, la Sala de Apelaciones confirmó la absolución de Laurent Gbagbo³⁸, entre otras razones porque la Fiscalía no había demostrado la existencia de la política agresiva cuyo fin era el ataque contra una población civil en base al supuesto patrón de violencia, a la vez que tampoco había probado que los crímenes cometidos hubiesen sido realizados a petición del Estado o en base a esa política organizativa violenta, como requiere el artículo 7(2)(a) ER³⁹.

³⁷ Esta fue la primera investigación llevada a cabo por la Corte respecto de la situación de un Estado que no había ratificado todavía el Estatuto de Roma. Costa de Marfil lo haría el 15 de febrero de 2013.

³⁸ *The Prosecutor v. Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé*, “Judgement in the appeal of the Prosecutor against Trial Chamber I’s decision on the no case to answer motions,” Caso núm. ICC-02/11/01/15 A, de 31 de marzo de 2021.

³⁹ *Ibidem*.

3.4.2 *Uhuru Muigai Kenyatta*

Uhuru Kenyatta fue presidente de Kenia entre 2013 y 2022 y fue enjuiciado por la Corte Penal Internacional por hechos que sucedieron antes de su acceso al cargo de presidente, en particular en el marco de la violencia que tuvo lugar tras las elecciones presidenciales de 2007. Kenyatta es hijo el primer presidente de Kenia, Jomo Kenyatta, y ocupó varios cargos en el gobierno del Estado a la vez que era un miembro relevante del Partido de Unidad Nacional (PNU) en las elecciones de 2007. Los cargos contra Kenyatta se centraban en cinco crímenes de lesa humanidad: asesinato, deportación y traslado forzoso, violación, persecución, y otros actos inhumanos, en los que el acusado había participado respecto de la planificación, financiación y coordinación de actos de violencia contra los militantes del Movimiento Democrático Naranja (ODM), partido opositor al PNU, entre el 30 de diciembre de 2007 y el 16 de enero de 2008. El 8 de octubre de 2014, Kenyatta se convirtió en el primer jefe de Estado en el cargo que aparecía ante la Corte Penal Internacional. Tras la muerte, desaparición y retirada de varios testigos de los presuntos crímenes cometidos por Kenyatta y ante la falta evidente de cooperación por parte de Kenia, la Corte Penal Internacional decidió retirar los cargos contra él el 15 de marzo de 2015⁴⁰.

Más allá de los resultados específicos de ambos procesamientos, los casos Gbagbo y Kenyatta confirmaron que el artículo 27(2) aplica a jefes de Estado en ejercicio de Estados partes del Estatuto, por lo que la aceptación de la jurisdicción de la Corte o, en su caso, la ratificación del tratado tienen como consecuencia la retirada de la inmunidad de los altos cargos del Estado. Más compleja es la cuestión de la inmunidad de los oficiales de mayor rango de Estados terceros.

4. EL FIN DE LA IMPUNIDAD DE LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE ESTADOS TERCEROS

Son cuatro los casos de emisión de órdenes de arresto contra jefes de Estado de Estados terceros por parte de la Corte Penal Internacional. Dos de ellos fueron consecuencia de la solicitud en ese sentido por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en las situaciones de Sudán (Al Bashir) y Libia (Qadhafi). Las órdenes más recientes se dirigen contra Vladimir Putin (Rusia) y Benjamin Netanyahu (Israel). Como señalamos con anterioridad, la voluntad expresada por el tribunal de enjuiciar a jefes de Estado de Estados que no han consentido a las

⁴⁰ The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta, “Decision on withdrawal of charges against Mr Kenyatta”, ICC-01/09-02/11, de 13 de marzo de 2015.

obligaciones establecidas en el Estatuto de Roma implica un análisis multi-enfoque. En primer lugar, cabe determinar cuál es el impacto sobre la inmunidad de la remisión de un caso a la Corte por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuando este actúa en el marco de sus competencias establecidas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en particular respecto de la obligación de cooperación con la CPI de los Estados miembros de la organización para la detención del acusado. En un segundo tiempo, resulta necesario plantear el alcance de las obligaciones de los Estados partes del Estatuto de Roma respecto de la detención de jefes de Estado y de gobierno de Estados terceros cuando es la propia Corte la que *motu proprio* decide iniciar una investigación o cuando lo hace tras la remisión de una situación por un Estado miembro. Finalmente, conviene terminar con las reacciones de la Federación de Rusia – miembro permanente del Consejo de Seguridad - a la orden de arresto contra su jefe de Estado y las consecuencias que acarrearán para la ejecución efectiva de la orden.

4.1 Los límites a la competencia personal y territorial de la Corte Penal Internacional

La posible contradicción entre el articulado de los artículos 27 y 98 del Estatuto de Roma ha sido objeto de amplia discusión doctrinal y política. Si bien nos centraremos en este apartado en las divergentes posiciones jurisprudenciales y doctrinales, cabe recordar que la emisión de órdenes de arresto contra el presidente sudanés Omar Al Bashir en el año 2009 y el presidente Uhuru Kenyatta en 2012 provocaron una intensa reacción entre los Estados miembros de la Unión Africana (UA) que culminó con la petición por parte de la Asamblea a la Comisión UA de valorar la pertinencia de una solicitud de opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre la inmunidad de los jefes de Estado en el Derecho Internacional⁴¹. Esa petición no fue seguida de efecto y fue en el mes de enero de 2018 cuando la Asamblea de la Unión Africana acordó solicitar una opinión consultiva sobre la misma cuestión, especificando la necesidad de aclarar la relación entre los artículos 27 y 98 del Estatuto de Roma⁴².

El presidente de la Unión Africana ya había expresado en el año 2010 en relación con Al Bashir que “to subject a sovereign head of state to a warrant of arrest

⁴¹ Decision on the progress report of the Commission on the implementation of the Assembly decisions on the International Criminal Court (ICC) Doc. EX.CL/710(XX), Assembly/AU/Dec.397(XVIII).

⁴² Decision on the International Criminal Court Doc. EX.CL/1068(XXXII), Assembly/AU/Dec.672(XXX).

is undermining African solidarity and African peace and security that we fought for so many years [...] there is a general concern in Africa that the issuance of a warrant of arrest for [...] Al Bashir, a duly elected president, is a violation of the principles of sovereignty guaranteed under the United Nations and under the African Union Charter.”⁴³ Esa posición se basa, además, en la percepción del enjuiciamiento de individuos como un obstáculo para el éxito de los procesos de paz y de reconciliación⁴⁴. Los casos de Omar Al Bashir, primero, y Muammar Gadaffi, después, plantearon por primera vez la cuestión de la relación vertical entre un Estado y la Corte Penal Internacional confrontada a la relación vertical entre un Estado miembro de la Corte con el Estado de la nacionalidad de la persona objeto de la orden de detención y entrega, en particular cuando ese Estado no es parte del Estatuto de Roma.

4.2 La vía del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

No cabe duda de que la emisión de un orden de arresto por la CPI contra Al Bashir el 4 de marzo de 2009 marcó un hito en la historia del tribunal al ser el procesado el primer jefe de Estado en el cargo en ser acusado de la comisión de los crímenes internacionales cometidos en Darfur entre los años 2003 y 2008: crímenes de lesa humanidad (asesinato – art. 7(1)(a), exterminación – art. 7(1)(b), desplazamiento forzoso – art. 7(1)(d), tortura – art. 7(1)(f) y violación – art. 7(1)(g)); crímenes de guerra (dirigir de forma intencionada ataques contra una población civil o contra civiles que no toman parte en las hostilidades – art. 8(2)(e)(i), y pillaje – art. 8(2)(e)(v)), y genocidio (matanza de miembro del grupo – art. 6(a), lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo – art. 6(b), y sometimiento internacional del grupo a condiciones de existencia que haya de acarrear su destrucción física, total o parcial – art. 6(c))⁴⁵. El caso Al Bashir también marcó la primera remisión de una situación por el Consejo de Seguridad de las Naciones

⁴³ “African Union Chief slams ICC warrant for Sudan’s president”, France 24, 26 de julio de 2010, disponible en <https://www.france24.com/en/20100726-mathurika-african-union-international-criminal-court-bashir-darfur-solidarity-warrant>. Véase igualmente TEHINDRAZANARIVELO, Djacoba Liva, “The African Union principle on the fight against impunity and the arrest warrants for Omar Hassan El-Bashir”, en DOMINICÉ, Christian (ed.), *Perspectives of International Law in the 21st century*, Brill, Leiden, 2011, pp. 397-442.

⁴⁴ Véase HOBBS, Patricia, “Contemporary challenges in relation to the prosecution of senior state officials before the International Criminal Court”, *International Criminal Law Review*, Vol. 15, 2015, pp. 76-100.

⁴⁵ Los cargos de crimen de genocidio fueron incluidos en una segunda orden de arresto emitida el 12 de julio de 2010.

Unidas a la Corte Penal Internacional, de acuerdo con el artículo 13(b) ER. Ello se enmarcó, además, en la compleja relación entre la Corte y el Consejo. En este contexto, cabe recordar la posición de Rusia como Estado miembro permanente del Consejo de Seguridad.

4.2.1 Rusia y el Consejo de Seguridad

La participación de la Unión Soviética y su sucesora, Rusia, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas muestra una férrea voluntad de hacer uso del privilegio que le otorga el artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas al haber utilizado su derecho de veto 161 veces (de un total de 327 vetos de miembros permanentes del Consejo de Seguridad) entre 1945 y 2025⁴⁶. Así, su condición de superpotencia durante el periodo de la Guerra Fría y de nueva superpotencia en el mundo multipolar actual – junto con Estados Unidos y China – configuró sus actuaciones que son, en realidad, muy similares a las de su adversario histórico – aunque los motivos ideológicos y políticos para dichas acciones no sean los mismos – Estados Unidos.

La Unión Soviética, primero, y Rusia, después, utilizó y favoreció la acción del Consejo de Seguridad en situaciones que afectaban de forma negativa a sus intereses nacionales, que no le afectaban directamente o en el breve periodo de su reconstrucción nacional tras la implosión de la Unión Soviética (en este caso, en una evidente posición de debilidad frente a los demás miembros permanentes del Consejo), y obstaculizó y bloqueó la acción del órgano respecto de todas aquellas situaciones en las que una intervención de las Naciones Unidas mediante sanciones o autorizando un uso de la fuerza contravendría de forma clara su estrategia, en particular en aquellos escenarios en los que estaba directa o indirectamente involucrada. En este sentido, como igualmente hace Estados Unidos, Rusia percibe la ONU como un foro extraordinario para su actuación en el escenario internacional, pero nunca como un elemento limitador de su poder⁴⁷.

Debido a su posición de inferioridad tanto numérica como ideológica en el Consejo de Seguridad y en la Asamblea General, el uso del derecho de veto fue constante y exclusivo por parte de la Unión Soviética en los primeros años de existencia de la ONU hasta su manifiesto error político cometido con su ausencia

⁴⁶ United Nations. Peace Security Data Hub, disponible en <https://psdata.un.org/dataset/DPPA-SCVETOES>.

⁴⁷ BUSTAMANTE DIAS, Mateus, *et al.*, “Influências político-ideológicas na atuação dos membros permanentes do Conselho de Segurança de ONU: Reflexos na crise migratoria da Síria”, *Derecho y Cambio Social*, Núm. 61, 2020, pp. 36-58.

desde el 1 de enero hasta el 1 de agosto de 1950 en el Consejo de Seguridad en señal de protesta por la asignación del asiento de miembro permanente a la República de China (1912-1949) y no a la República Popular China tras la revolución de 1949, lo que permitió la adopción de las resoluciones 82, 83 y 84 que desembocaron en la primera operación militar bajo el paraguas de los artículos 39 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas tras la invasión de Corea del Sur por Corea del Norte.

La interpretación soviética del derecho de veto, que abogaba por una discrecionalidad absoluta que implicaba una aplicación automática del derecho de veto a toda situación en la que un miembro permanente del Consejo se encontrase involucrado⁴⁸, no encuentra reflejo en el texto del artículo 27.3 de la Carta de las Naciones Unidas. Así, la práctica del Consejo de Seguridad modificó el tenor literal de esta disposición que establece que las decisiones del Consejo sobre cuestiones que no sean de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes, hacia una interpretación que defiende que la abstención de un miembro permanente no imposibilita la adopción de una resolución, es decir no equivale a un uso del derecho de veto.

Si la Corte Internacional de Justicia tuvo la oportunidad de reconocer en 1950 que, en el marco del procedimiento de adhesión de un nuevo Estado miembro a la organización, la recomendación del Consejo a la que alude el artículo 4.2 CNU puede no existir por la falta de cumplimiento de la mayoría de votos requerida por el artículo 27 CNU o “because of the negative vote of a permanent member”⁴⁹, la modificación fue confirmada en la opinión consultiva de las *Consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (África Sudoccidental)* en la que la Corte recordó que los debates en el seno del Consejo de Seguridad mostraban desde hacía años que la práctica de la abstención voluntaria de un miembro permanente era interpretada de forma uniforme y recurrente como una decisión unilateral de dicho Estado que no constituye obstáculo para la adopción de una resolución, al no poder considerarse dicha abstención como una oposición a la decisión por parte del Estado⁵⁰.

⁴⁸ KIRGIS, Frederic L., “The Security Council’s first fifty years”, *The American Journal of International Law*, Vol. 89, 1995, pp. 506-539, aquí p. 507.

⁴⁹ *Competence of Assembly regarding admission to the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, p. 4, aquí p. 7.

⁵⁰ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*, p. 16, párr. 22.

La creación de las primeras operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) de las Naciones Unidas fue otro punto de controversia, en este caso en defensa del órgano político. La decisión por parte de la Asamblea General de establecer la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en el marco de la crisis del Canal de Suez (1956) y la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (1960) tras la independencia y el posterior despliegue de tropas belgas en el territorio de la hoy República Democrática del Congo provocó un desacuerdo importante respecto de la financiación de dichas misiones. Los costes que generaron fueron tratados por la Asamblea General como *gastos de la Organización*, en el sentido del artículo 17.2 CNU, lo que la habilitaba para decidir el establecimiento y posterior despliegue de estas operaciones. No obstante, la Unión Soviética y Francia se opusieron frontalmente a dicha interpretación y se negaron a realizar contribución algunas a ambas misiones al motivo que los costes generados no eran gastos de la organización al ser el Consejo de Seguridad el órgano responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, lo que implica la creación de dichas operaciones mediante convenios especiales en el sentido del artículo 43 CNU, y no por parte de un órgano que solo puede formular recomendaciones y no tiene, por lo tanto, autoridad para obligar a los Estados miembros a sufragar los costes derivados de la implementación de dichas resoluciones.

A pesar de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia *Ciertos gastos de las Naciones Unidas* en la que el tribunal, tras determinar que los *gastos de la organización* son aquellos relativos al cumplimiento de los propósitos de las Naciones Unidas, entre los cuales está el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, decidió que los gastos generados por las OMP, cuya finalidad reside en contribuir a la consecución de dicho propósito, son “gastos de la Organización”⁵¹, la afirmación de la legalidad de las OMP y la competencia dual de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad para decidir su establecimiento no apaciguó la crisis política. Así, en 1965, tanto la Unión Soviética y Francia como otros catorce Estados se encontraban en mora de pago de sus contribuciones a las Naciones Unidas por una cuantía superior al total de las cuotas adeudadas en los dos años anteriores, lo que abría una posibilidad de sanción en el sentido del artículo 19 CNU. Frente a la propuesta estadounidense de que dicha sanción se aplicase de forma automática, conllevando así la suspensión del derecho de voto de dichos Estados, los deudores amenazaron con retirarse de la Organización.

⁵¹ *Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion of 20 July 1962, I.C.J. Reports 1962*, p. 151.

La crisis política fue solucionada mediante un compromiso alcanzado en el mes de agosto de 1965 que fue formalizado en el *Informe del Comité Especial de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz*⁵² que estableció los fundamentos que siguen vigentes en la actualidad para el funcionamiento de dichas misiones: el Consejo de Seguridad tendrá la autoridad para establecer, dirigir y controlar las OMP; esta autoridad del Consejo de Seguridad implica que los gastos serán *gastos de la Organización* en el sentido del artículo 17.2, pero la Asamblea General establecerá un reparto especial de cuotas que exige a los miembros permanentes del Consejo una contribución agravada al estar investidos de una responsabilidad primordial en cuanto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; el Secretario General tendrá la función de comandante en jefe de dichas misiones, y estas estarán compuestas por contingentes proporcionados por Estados seleccionados por el comandante en jefe.

En otro aparte, el desprecio de la Unión Soviética y Rusia por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha sido percibido en situaciones en las que estaba directamente involucrada, en particular bajo el argumento falaz de estar ejerciendo un derecho de legítima defensa. Así, sus intervenciones contra los gobiernos húngaro en 1956 y checoslovaco en 1968 debido a una supuesta subversión ideológica de sus dirigentes fueron justificadas en base a un ejercicio del derecho de legítima defensa colectiva, por mediación del ya extinto *Pacto de Varsovia* de 1955, en respuesta a la sublevación instigada por los Estados occidentales y la Organización del Atlántico Norte que constituía una agresión indirecta. No obstante, la ausencia en ambos casos de petición de ayuda por parte de los gobiernos interesados y de ataque armado previo, así como los cambios de gobierno forzados por la Unión Soviética (con la sentencia a pena de muerte de Imre Nagy) provocaron su aislamiento en el Consejo de Seguridad⁵³.

Una justificación similar fue utilizada para justificar la intervención armada en Afganistán a partir del mes de diciembre de 1979 que, al igual que en los casos húngaro y checoslovaco, terminó con el derrocamiento del gobierno de Hafizullah Amin – que fue asesinado en ese momento - y su reemplazo por un gobierno más afín liderado por Babrak Karmal. Los argumentos avanzados por la Unión Soviética

⁵² Asamblea General, XXIX Periodo de sesiones, Informe del Comité Especial de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, Doc. A/9827, Apéndice.

⁵³ S/PV. 754, de 4 de noviembre de 1956; A/RES/1005 (ESII), de 9 de noviembre de 1956; Conclusiones del Comité Especial de las Naciones Unidas para la Cuestión de Hungría. 20 de junio de 1957 (Capítulo XVII); S/PV. 1441, de 21 de agosto de 1968; S/PV. 1442, de 22 de agosto de 1968; S/PV. 1443, de 22 de agosto de 1968.

en las reuniones del Consejo de Seguridad provocaron cierta indignación entre los Estados presentes dado que, si bien denunció la existencia de “designios y actos de provocación de las fuerzas imperialistas y reaccionarias”⁵⁴ desde la victoria de la revolución de abril de 1978 (es decir, del golpe de Estado que puso fin al gobierno anterior y cuyo nuevo líder fue, durante unos meses, Nur Muhammad Taraki hasta su asesinato el 9 de octubre de 1979), el gobierno afgano recién establecido insistió en su derecho de legítima defensa y en la legalidad de las reiteradas peticiones de ayuda formuladas en ese sentido a la Unión Soviética, primero por Taraki en diciembre de 1978, luego por Amin y, finalmente, por el nuevo gobierno⁵⁵.

La absurdez del argumento fue resaltada por numerosos Estados, entre ellos China cuyo representante calificó el intento de “burla a la Carta” y espetó al representante soviético: “Acaso puede haber algún gobierno en el mundo que invite a otro país a enviar tropas a su propio territorio para derrocar a sí mismo?”⁵⁶ En igual sentido, el representante de Zaire añadió: “Ninguna persona responsable de buena fe, ningún gobierno del mundo, puede aceptar que el régimen del presidente Hafizullah Amin, invocando el Tratado de Amistad y Cooperación que vincula su país a la Unión Soviética, haya invitado a las tropas de este último país para que vinieran a derrocarlo y, en definitiva, a asesinarlo. Entre gentes civilizadas hay cosas que se sobreentienden, y no me parece elegante tomar a los seres humanos por animales salvajes.”⁵⁷

En el siglo actual, las intervenciones rusas en Georgia, Azerbaijón y Ucrania pusieron de nuevo al Estado en el centro de las discusiones relativas al poder de un Estado miembro permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Así, su “derecho de protección especial” resultante del acuerdo de alto el fuego entre osetos y georgianos en 1992 y el posterior despliegue de una fuerza de paz rusa fueron los argumentos utilizados para tomar el control de Georgia en agosto de 2008 tras su intervención en Abjasia y Osetia del Sur, en una escalada militar que fue considerada por varios Estados presentes en el Consejo de Seguridad como un ataque a la soberanía y la integridad territorial de Georgia, además de una intervención militar desproporcionada⁵⁸. En igual sentido, la actuación rusa en el conflicto entre Azerbaijón y Armenia, tras la segunda guerra de Nagorno Karabaj en 2020, primero en calidad de mediadora y luego como garante de la seguridad de ambos Estados, se

⁵⁴ S/PV. 2185, de 5 de enero de 1980, párrs. 14-15.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ S/PV. 2186, de 5 de enero de 1980, párr. 37.

⁵⁷ S/PV. 2190, de 7 y 9 de enero de 1980, párr. 39.

⁵⁸ S/PV. 5953, de 10 de agosto de 2008.

fue diluyendo como resultado de la intervención rusa en Ucrania a partir de febrero de 2022 hasta la ausencia de presencia rusa en la firma del acuerdo de paz de agosto de 2025 entre ambos Estados. En otro aparte, la anexión de Crimea en 2014 y su continuación con el reconocimiento, primero, de la independencia de Donetsk y Lugansk y su posterior anexión en 2022, siguen el mismo patrón de dominio sobre un territorio, en este caso el ucraniano, considerado como propio, que concitó una reacción mayoritaria de rechazo por parte de Estados y organizaciones internacionales, calificando las acciones de 2022 de *acto de agresión*⁵⁹.

Cabe finalizar señalando que, en el marco de la constante discusión relativa a una posible reforma del derecho de veto en el Consejo de Seguridad, la posición soviética/rusa ha sido de claro y constante rechazo frente a todas las variables propuestas: 1) la adopción de todas las decisiones por consenso; 2) la renuncia voluntaria por parte de los miembros permanentes a hacer uso de su derecho de veto en caso de atrocidades masivas (genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra a gran escala); 3) autorizar el uso del derecho de veto solo si dos o más miembros permanentes del Consejo votaron en contra de la decisión; 4) el uso del derecho de veto exclusivamente en relación con las materias incluidas en el Capítulo VII de la Carta (es decir, acciones respecto de amenazas a la paz, rupturas de la paz y actos de agresión), y 5) en caso de uso del derecho de veto, posibilidad de revocarlo por una mayoría de dos tercios de los miembros del Consejo⁶⁰.

⁵⁹ Sobre Crimea, véanse A/RES/68/262, de 1 de abril de 2014; Statement by the North Atlantic Council on the so-called referéndum in Crimea, 17 de marzo de 2014, disponible en <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2014/03/17/statement-by-the-north-atlantic-council-on-the-so-called-referendum-in-crimea?selectedLocale=en>. Sobre Donetsk y Lugansk, véanse A/RES/ES-11/4, de 13 de octubre de 2022; S/2022/155 y S/PV. 8979, de 25 de febrero de 2022; S/2022/231 y S/PV. 9002, de 24 de marzo de 2022; S/RES/2623, de 27 de febrero de 2002; Statement by NATO Heads of State and Government on Russia's attack on Ukraine, 25.2.2022, disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_192489.htm?selectedLocale=en; OAS Member States condemn Russian attack on Ukraine", 25.2.2022, disponible en <https://usoas.usmission.gov/oas-member-states-condemn-russian-attack-on-ukraine/>.

⁶⁰ DOROSH, Lesia y IVASECHKO, Olha, "The UN Security Council permanent members' veto right reform in the context of conflict in Ukraine", *Central European Journal of International and Security Studies*, Vol. 12, Núm. 2, pp. 157-185; BINDER, Martin y HEUPEL, Monika, "Rising powers, UN Security Council reform, and the failure of rhetorical coercion", *Global Policy*, Vol. 11, Supl. 3, 2020, pp. 93-103; TRAHAN, Jennifer y GERMEAUX, Alain, "When permanent members of the United Nations Security Council breach international peace and security: Reform versus *statu quo*?", *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, Vol. 117, 2023, pp. 11-21. Para una aproximación al Consejo de Seguridad y el impacto y control que mantienen sus miembros permanentes sobre los no permanentes,

4.2.2. La difícil relación entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Corte Penal Internacional

El colapso de la Unión Soviética y la nueva Rusia, debilitada y con una población y un territorio aminorados, fomentó su participación positiva en el Consejo de Seguridad en pos del establecimiento de los dos primeros Tribunales penales internacionales, ambos *ad hoc*, para la ex Yugoslavia y Ruanda, con votos positivos a las resoluciones 827 y 955⁶¹, y su apoyo, meses más tarde, a la creación del internacionalizado Tribunal Especial para Sierra Leona. En el marco de la elaboración del Estatuto de Roma, solo dos de los cinco Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad ratificaron el Estatuto (Francia y el Reino Unido), con la oposición frontal de Estados Unidos y China que votaron en contra de su adopción y Rusia firmante el 13 de septiembre de 2000.

La relación entre el Consejo de Seguridad y la Corte – calificada de *amour impossible* por Galand⁶² – fue objeto de discusión desde los inicios del proceso de elaboración del Estatuto de Roma debido a la indudable conexión existente entre los ámbitos competenciales del órgano político y del tribunal: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y los crímenes perseguidos según el artículo 5 del Estatuto⁶³. Esta conexión está reconocida en el preámbulo del Estatuto, que dispone que los graves crímenes de los que trata constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad. Así pues, el Estatuto reserva una posición privilegiada al Consejo de Seguridad y se le reconoce la ya mencionada facultad para remitir una situación a la Corte e impulsar el ejercicio de su competencia (art. 13 (b)) y la de pedir la suspensión de la actividad de la Corte (art. 16).

El mencionado recelo mostrado hacia el tribunal por algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad provocó la acción del Consejo desde la

véase ROELE, Isobel, “Around Arendt’s table: Bureaucracy and the non-permanent members of the UN Security Council”, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 33, 2020, pp. 117-137; HWANG, Wonjae, *et al.*, “Does membership on the UN Security Council influence voting in the UN General Assembly?”, *International Interactions*, Vol. 41, 2015, pp. 256-278.

⁶¹ S/RES/827, de 25 de mayo de 1993; S/RES/955, de 8 de noviembre de 1994.

⁶² GALAND, Alexandre Skander, *UN Security Council referrals to the International Criminal Court*, Brill, Leiden, 2019, p. 203.

⁶³ MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena, y LIROLA DELGADO, ISABEL, *La Corte Penal Internacional: Justicia versus impunidad*, Ariel, Barcelona, 2001, p. 72; DANNENBAUM, Tom, “Legitimacy in war and punishment: The Security Council and the ICC”, en HELLER, Kevin Jon, *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of International Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 129-153.

entrada en vigor del Estatuto. Así, el 12 de julio de 2002, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1422 en la que:

“Actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

Pide, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Estatuto de Roma, que la Corte Penal Internacional, si surge un caso en relación con acciones u omisiones relacionadas con operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas y que entrañe la participación de funcionarios, ex funcionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no sea parte en el Estatuto de Roma y aporte contingentes, no inicie ni prosiga, durante un periodo de doce meses a partir del 1º de julio de 2002, investigaciones o enjuiciamiento de ningún caso de esa índole salvo que el Consejo de Seguridad adopte una decisión en contrario.”⁶⁴

Además, el Consejo de Seguridad expresó la intención de renovar esta petición el 1º de julio de cada año, lo que hizo doce meses después mediante la resolución 1487, de 12 de junio de 2003⁶⁵.

Estas resoluciones, que garantizaban la inmunidad (e impunidad) para los nacionales de Estados no partes del Estatuto, plantearon tres cuestiones principales: en primer lugar, la calificación *ex* artículo 39 hecha por el Consejo de Seguridad; en segundo lugar, la adecuación de las resoluciones con el artículo 16 del Estatuto de Roma expresamente citado por el Consejo, y, finalmente, el carácter cuasi permanente de las inmunidades otorgadas por el Consejo en estas resoluciones.

La calificación de una situación de conformidad con el artículo 39 de la Carta es un requisito previo a la aplicación de las medidas del Capítulo VII y el Consejo de Seguridad amplió notablemente el concepto de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales desde 1945. Sin embargo, el Consejo no se refirió a una situación específica en estas resoluciones sino que consideró genéricamente que las operaciones de las Naciones Unidas son importantes para la paz y la seguridad internacionales, puesto que, establecidas o autorizadas por el Consejo de Seguridad, despliegan para mantener o restablecer esa paz y seguridad, por lo que redundan en interés de la paz y la seguridad internacionales dar facilidades a los Estados miembros para que puedan contribuir a las mismas⁶⁶. Así pues, el establecimiento de

⁶⁴ S/RES/1422, de 12 de julio de 2002.

⁶⁵ S/RES/1487, de 12 de julio de 2003. Cabe notar que, si bien la resolución 1422 fue adoptada por unanimidad, la resolución 1487 contó con tres abstenciones (Francia, Alemania y Siria).

⁶⁶ Tal y como se desprende del preámbulo de ambas resoluciones, párrs. 2, 6 y 7.

inmunidades en base al artículo 39 de la Carta marcó un nuevo paso en la práctica del Consejo de Seguridad⁶⁷.

En segundo lugar, la adecuación de las resoluciones con el artículo 16 ER también resulta controvertida. La simple lectura del artículo, así como una interpretación sistemática del Estatuto, difícilmente permite concluir que el artículo 16 se pueda entender como un instrumento que permita al Consejo tomar medidas preventivas, como lo eran las contenidas en las resoluciones 1422 (2002) y 1487 (2003), en relación con el mismo. En efecto, los artículos 13, 14 y 15 disponen que el Fiscal puede iniciar una investigación de oficio (art. 13(c) y 15(1)), si un Estado parte le remite una situación (art. 13(a) y 14), o si el Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII, le remite una situación (art. 13(b)). Por lo tanto, al haber situado los redactores del Estatuto el artículo 16 después de los artículos precitados, siguiendo la lógica interna del Estatuto, es necesario que el Fiscal inicie un procedimiento basándose en la existencia de una situación en la que parezca haberse cometido uno o varios de los crímenes enumerados en el artículo 5 ER para que el Consejo de Seguridad esté habilitado a hacer una petición de suspensión de la investigación o del enjuiciamiento.

Por otra parte, el artículo 16 prevé expresamente que la petición de suspensión de la investigación o el enjuiciamiento hecha por el Consejo de Seguridad tendrá una duración máxima de doce meses, aunque podrá ser renovada. El Consejo de Seguridad recoge esta intención de renovación en las resoluciones 1422 (2002) y 1487 (2003). Aunque el artículo 16 no especifica cuántas veces puede ser renovada esta petición, el hecho que exista un plazo máximo muestra que los redactores del Estatuto no pensaron que el artículo 16 pudiese ser un instrumento para justificar una inmunidad permanente de jurisdicción. Quizá conscientes de las limitaciones de dichas resoluciones, el Consejo de Seguridad abandonó esa práctica, retornando así a cauces más razonables.

No obstante, el uso del derecho de veto por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad con el fin de obstaculizar la labor de la Corte al intentar impedir la apertura de una investigación es una constante⁶⁸ en situaciones en las que un miembro permanente es el autor de dichas violaciones del Derecho internacional (delito de genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad); es cómplice

⁶⁷ STAHN, Carsten, “The ambiguities of Security Council resolution 1422 (2002)”, *European Journal of International Law*, Vol. 1, 2003, pp. 85-104.

⁶⁸ SCHARF, Michael y GRAHAM, Laura, “Bridging the divide between the ICC and UN Security Council”, *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 52, Núm. 4, 2021, pp. 977-1030.

de dichas violaciones; está involucrado en una intervención militar en el Estado en el que se cometen los ilícitos, aún sin estar relacionado con las violaciones; la situación afecta a un aliado de ese miembro permanente, o el Estado miembro permanente se opone ideológicamente a la investigación de dicha situación. Así, Rusia utilizó su derecho de veto catorce veces en relación con la situación en Siria, aliado estratégico. De igual manera, la amenaza de uso del derecho de veto (o su uso) fueron determinantes respecto de la situación en Myanmar, que no fue referida a la Corte por el Consejo de Seguridad.

En otro aparte, la participación de Rusia en la elaboración de la enmienda relativa a la inclusión del crimen de agresión en el Estatuto de Roma se caracterizó por su conformidad con la definición del crimen de agresión, que sigue en esencia la conceptualización del acto de agresión establecido en la resolución 3314 de la Asamblea General⁶⁹. No obstante, la primacía del Consejo de Seguridad para la determinación de los actos de agresión no es tal en el Estatuto de Roma cuyo artículo 15bis(8) permite la remisión de una situación por un Estado miembro o el inicio de una investigación *motu proprio* cuando el Consejo de Seguridad no haya determinado la existencia de un acto de agresión en un plazo de seis meses desde la fecha de notificación de la situación, permitiendo así al Fiscal iniciar los procedimientos de investigación, previa autorización de la Sección de Cuestiones Preliminares. Esta disposición implica una modificación sustancial, en el marco de la Corte Penal Internacional, de los poderes del Consejo de Seguridad, invirtiendo el valor del derecho de veto. En efecto, la norma aplicará siempre y cuando el Consejo de Seguridad no haya decidido lo contrario de conformidad con el artículo 16, lo que obliga al Consejo ha adoptar una decisión en ese sentido. Debido a ello, el derecho de veto resulta en este caso inútil, al no prevenir la adopción de una decisión positiva (remitir una situación) y no pudiendo ser utilizado para la adopción de la decisión negativa (bloquear la investigación de la Fiscalía).

La posición oficial de Rusia radica en que la Corte Penal Internacional no debería poder ejercer su jurisdicción sobre el crimen de agresión en ausencia de determinación de la existencia de un acto de agresión por parte del Consejo de Seguridad. Esta visión se centra en la autoridad del Consejo en virtud del Capítulo VII de la Carta y “would create a dubious, legally flawed situation where judges determine that an act of aggression has been committed, since they obviously lack the ability to gather and analyse the complicated and controversial facts that arise in

⁶⁹ A/RES/3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974.

such situations.”⁷⁰ En este contexto, el Estado rechaza de forma tajante la propuesta de creación de un Tribunal Especial para el Crimen de Agresión contra Ucrania, cuya labor sería complementaria a la realizada por la Corte Penal Internacional que carece de competencia sobre el crimen de agresión respecto de nacionales rusos al no haber ratificado el Estado el Estatuto ni la enmienda (art. 15bis(5) ER)⁷¹.

4.2.3. La remisión de las situaciones de Darfúr y Libia (Omar Hassan Ahmad Al Bashir y Muammar Mohammed Abu Minyar Qadhafi)

La Corte Penal Internacional no es un órgano subsidario del Consejo de Seguridad. Esta afirmación, evidente desde la técnica jurídica, obliga a plantear entonces cuál debería ser la reacción del tribunal frente a remisiones del órgano político, en virtud de sus competencias en el marco del artículo 41 CNU y de los artículos 13b), 15ter y 16 ER. Así, cuando remite una situación a la Corte, el Consejo establece una obligación para los Estados miembros de la ONU de cooperar con el tribunal a la vez que la competencia de la CPI respecto de esos Estados no partes deriva del Estatuto de Roma y no de la CNU. En este sentido, si un Estado miembro de la ONU no coopera con la Corte, esta puede remitir la cuestión al Consejo que tomará las medidas que considere adecuadas respecto de esa circunstancia⁷², pero la competencia de este se limita a la remisión de situaciones y a la suspensión de una investigación, no pudiendo el Consejo ampliar el ámbito competencial de la CPI mediante la adopción de resoluciones vinculantes.

El 31 de marzo de 2005, el Consejo de Seguridad activó el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para adoptar medidas en el marco del artículo 41, entre ellas la remisión de la situación de Darfúr (Sudán) desde el 1 de julio de 2002 a la Corte Penal Internacional⁷³. Si bien la resolución 1593 no suscita controversia en relación con su adecuación al artículo 13 ER⁷⁴, el párrafo 2 de la misma generó una

⁷⁰ KUZMIN, Gennady y PANIN, Igor, “Russia”, en KRESS, Clays y BARRIGA, Stefan (eds.), *The Crime of aggression. A commentary*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, pp. 1264-1270, aquí p. 1266. Cabe notar que el crimen de agresión está tipificado en el artículo 353 del Código Penal ruso, véase GLOTOVA, Svetlana V., “Russia”, en KRESS, Clays y BARRIGA, Stefan (eds.), *The Crime of aggression. A commentary, op. cit.*, pp. 923-937.

⁷¹ Sobre las dificultades para el establecimiento del Tribunal, véase KORYNEVYCH, Anton, “The Ukrainian struggle for internationalization of the problem of punishment of the crime of aggression”, en GRZEBYK, Patrycja y UCZKIEWICZ, Dominika (eds.), *The Russian-Ukrainian conflict and war crimes*, Routledge, Londres, 2024, pp. 265-276.

⁷² Véase GALAND, Alexandre Skander, *op. cit.*, p. 213.

⁷³ S/RES/1593, de 31 de marzo de 2005.

⁷⁴ Véase GALAND, Alexandre Skander, *op. cit.*

profunda discusión en la comunidad internacional respecto de las obligaciones de cooperación de los Estados con la CPI. Así, el Consejo de Seguridad expresó de forma clara su decisión de que las autoridades libias debían colaborar plenamente con el tribunal y el Fiscal y prestarles la asistencia que requiriesen. Además, aún reconociendo que los Estados que no son partes del Estatuto no tienen obligación alguna en virtud de él, instaba a la misma cooperación a todos los Estados y organizaciones internacionales, incluidas las de carácter regional. Unos años más tarde, el 26 de febrero de 2011, el Consejo de Seguridad activó de nuevo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para decidir la remisión de la situación de Libia desde el 15 de febrero de 2011 a la Corte Penal Internacional⁷⁵. Esta resolución incluía en su quinto párrafo idénticas obligaciones de cooperación por parte de Libia y de los Estados – partes o no del Estatuto de Roma – y de las organizaciones internacionales de carácter universal y regional.

Aunque la orden de arresto contra Vladimir Putin no procede de una remisión de la situación en Ucrania por parte del Consejo de Seguridad – por la evidente capacidad de la Federación de Rusia de prevenir la adopción de cualquier decisión contraria a sus intereses en el órgano principalmente responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales – la discusión jurídica respecto de la adecuación del comportamiento de los Estados a la hora de hacer efectiva dicha orden de arresto se nutre de estos dos casos anteriores.

4.3 Las obligaciones de los Estados partes del Estatuto de Roma frente a una orden de arresto

Cabe iniciar este apartado señalando que la remisión de una situación a la CPI por parte del Consejo de Seguridad en el marco del artículo 13 ER elimina *per se* la cuestión de la competencia *ratione loci* y *ratione tempore* del tribunal. En efecto, sea la persona nacional de un Estado miembro o no de la organización, la adopción de una resolución que determina el marco temporal de actuación, obligatoria para los Estados miembros de la ONU (art. 25 CNU), invalida cualquier cuestión respecto de estos dos aspectos de la competencia del tribunal. En los casos de Vladimir Putin y Benjamin Netanyahu, dicha competencia viene establecida – como señalamos con anterioridad respecto de la situación en Ucrania – por la aceptación de jurisdicción, primero, tanto de Ucrania como del Estado de Palestina y, posteriormente, por la

⁷⁵ S/RES/1970, de 26 de febrero de 2011.

adhesión de ambos al Estatuto de Roma⁷⁶, al haber sido cometidos los crímenes alegados en su territorio dentro del marco temporal de la aceptación (art. 12 ER).

En cualquier caso, haya sido remitida la situación por el Consejo o por un Estado o haya la Corte decidido iniciar *motu proprio* la investigación que culminó en la orden de arresto, la inmunidad de los jefes de Estado plantea la cuestión de su alcance *ratione materiae* y *ratione personae* en dos marcos específicos: de una parte, en la relación vertical entre la Corte Penal Internacional y el Estado de la nacionalidad de la persona objeto de la orden, un Estado no parte del Estatuto (en nuestro estudio, la Federación de Rusia), y, de otra parte, que será objeto del apartado cinco, en el marco de la relación horizontal entre un Estado miembro de la CPI y el Estado de la nacionalidad de la persona en relación con la ejecución de la orden de arresto.

4.3.1. La relación vertical entre la Corte y la Federación de Rusia

La Federación de Rusia, como Estado tercero del Estatuto de Roma, no tiene obligación de cooperación con la CPI, si bien es cierto que una retirada de inmunidad *motu proprio* a Vladimir Putin permitiría su detención y entrega a la Corte, cuestión imposible de vislumbrar en la práctica tras la aprobación en noviembre de 2020 de normativa nacional que establece la inmunidad del jefe de Estado y de sus familiares hasta su fallecimiento. En cualquier caso, no existe costumbre internacional que obligue a la Federación de Rusia a la entrega de uno de sus nacionales a un tribunal penal internacional cuya jurisdicción no ha aceptado. En efecto, el Estado no tiene obligación de cooperar con la Corte en relación con la investigación y el enjuiciamiento de crímenes, de acuerdo con el artículo 34 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados. Por otra parte, como indicamos anteriormente, también resulta utópico plantear la remisión del asunto por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, órgano del que la Federación de Rusia es miembro permanente con el correspondiente derecho de veto, imposibilitando así cualquier acción del Consejo respecto de la situación en Ucrania que no cuente con su consentimiento expreso.

⁷⁶ Respecto del Estado de Palestina, este registró el 1 de enero de 2015 su declaración de aceptación de la jurisdicción de la CPI por los crímenes cometidos en su territorio desde el 13 de junio de 2014, antes de convertirse en Estado miembro de la organización el 1 de abril de 2015.

4.3.2 La relación vertical entre la Corte y los Estados miembros

Los Estados partes del Estatuto de Roma tienen una obligación general de cooperación con el tribunal (art. 86 ER). Dicho deber incluye identificar y buscar personas y objetos; practicar pruebas, incluidos los testimonios bajo juramento, y producir pruebas; interrogar a una persona objeto de investigación o enjuiciamiento; notificar documentos; facilitar la comparecencia voluntaria ante la Corte de testigos o expertos; proceder al traslado provisional de personas; realizar inspecciones oculares, inclusive la exhumación y el examen de cadáveres y fosas comunes; practicar allanamientos y decomisos; transmitir registros y documentos sean estos oficiales o no; proteger a víctimas y testigos y preservar pruebas; identificar, determinar el paradero o inmovilizar el producto y los bienes y haberes obtenidos del crimen y de los instrumentos del crimen, o incautarse de ellos, con miras a su decomiso ulterior, y cualquier otro tipo de asistencia no prohibida por la normativa interna del Estado requerido (art. 93 ER). Además, el Estatuto de Roma detalla la obligación de cooperación específica de entrega de personas a la Corte (art. 89 ER)⁷⁷. En caso de que un Estado que reciba una solicitud de cooperación considere que esta le plantea problemas, en particular le obligue a no cumplir una obligación preexistente en virtud de un tratado con otro Estado, el Estado celebrará consultas con la Corte.

5. LA RELACIÓN HORIZONTAL ENTRE EL ESTADO PARTE Y LA FEDERACIÓN DE RUSIA Y SU IMPACTO EN LA LABOR DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

No cabe duda de que, a tenor de las disposiciones analizadas, un Estado miembro de la Corte Penal Internacional tiene la obligación de detener a una persona objeto de una orden de detención y entrega que se encuentra en su territorio o en un espacio sometido a su jurisdicción si así lo solicita el tribunal. Al carecer este de fuerzas de seguridad propias, su actuación solo será posible por mediación de los Estados que han aceptado las obligaciones establecidas en el Estatuto de Roma. Debido a ello, la cuestión de la inmunidad de jurisdicción a nivel interno cobra toda

⁷⁷ Para un estudio de la articulación de dicha obligación a nivel interno, véanse los estudios realizados respecto de Suiza y Francia, HENRY, Etienne, “The execution of ICC arrest warrants and requests for surrender under Swiss Law”, *Quil, Zoom-in*, Vol. 109, 2025, pp. 9-18; LANGLE, Guillaume, “The surrender of persons by France to the ICC: A strict application of the Rome Statute”, *Quil, Zoom-in*, Vol. 109, 2025, pp. 19-27.

su relevancia⁷⁸. No obstante, como mencionamos con anterioridad, de la interpretación del artículo 98 ER dependerá mantener la puerta abierta a la aplicación por parte de ese Estado parte de la inmunidad de un jefe de Estado cuando ello le permita conciliar mejor, quizá no tanto sus obligaciones jurídicas, sino la oportunidad política de evitar una detención.

5.1 Las interpretaciones divergentes de la Corte respecto de la relación entre los artículos 27 y 98 del Estatuto de Roma

Si un Estado parte tiene la obligación de cooperar con la Corte (art. 86 ER) y el tribunal tiene como propósito enjuiciar a aquellas personas que han cometido o participado de la comisión de los crímenes más graves para lograr el fin de la impunidad, la única conclusión posible sería que dicho Estado no podría invocar las normas consuetudinarias sobre inmunidad para evitar el cumplimiento de la orden de arresto y detención emitida. Esa ha sido la conclusión de la Sala de Apelaciones en el asunto de la remisión de Jordania⁷⁹. Dicha decisión fue la séptima adoptada por la Corte Penal Internacional en respuesta a los incumplimientos de la orden de arresto y entrega contra Al Bashir por Malawi, el Chad, la República Democrática del Congo, la República de Djibouti, Uganda, Sudáfrica y, finalmente, Jordania. Sin embargo, el tribunal no adoptó una interpretación sistemática de la cuestión de la inmunidad optando por dos vías principales: por una parte, el impacto de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la inmunidad y, por otra parte, el impacto de la costumbre internacional sobre la inmunidad. Si bien el caso objeto de nuestro estudio solo se integra en la segunda vía, proponemos un breve análisis de ambas interpretaciones para una exposición completa de la cuestión.

5.1.1 Las resoluciones del Consejo de Seguridad

En sus sentencias relativas a la República Democrática del Congo (2014), República de Djibouti (2016), Uganda (2016), Sudáfrica (2017) y Jordania (2017 y 2019), la Corte Penal Internacional consideró, en primer lugar, que la remisión de la situación en Darfúr por el Consejo de Seguridad implicaba una renuncia implícita a la inmunidad:

⁷⁸ Véase AKANDE, Dapo, “The application of International Law immunities in prosecutions of international crimes”, en HARRINGTON, Joanna, *et al.* (eds.), *Bringing power to justice? The prospects of the International Criminal Court*, McGill-Queen’s University Press, 2006, pp. 53-98.

⁷⁹ The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, “Judgment in the Jordan referral re Al Bashir appeal”, ICC-02/05-01/09 OA2, de 9 de mayo de 2019.

“According to article 103 of the UN Charter “[i]n the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the [...] Charter shall prevail”. Considering that the SC [Security Council], acting under Chapter VII, has implicitly lifted the immunities of Omar Al Bashir by virtue of Resolution 1593(2005), the DRC cannot invoke any other decision, including that of the African Union, providing for any obligation to the contrary.”⁸⁰

Como señalamos con anterioridad, esta interpretación de la Corte generó debate⁸¹ al considerarse excesiva la interpretación de la aceptación de las obligaciones de la Carta de las Naciones Unidas y, por ende, de las competencias del Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII del tratado, como una renuncia anticipada e implícita a la inmunidad de jurisdicción, en particular teniendo en cuenta que la adopción del Estatuto de Roma tuvo lugar décadas después de la adopción de la Carta y la independencia del Sudán en 1956, siendo el mismo argumento extensible a la República de Libia. Así, van der Wilt⁸² recuerda que las resoluciones del Consejo de Seguridad crean un nuevo espacio de jurisdicción para la Corte Penal Internacional, pero no alteran ni modifican las obligaciones de los Estados.

No contribuyó a pacificar la discusión la negativa de la Corte de abordar el alcance del artículo 98 ER en su decisión relativa al incumplimiento por parte de Sudáfrica de sus obligaciones para con el Estatuto al considerar el tribunal que la

⁸⁰ The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, “Decision on the cooperation of the Democratic Republic of the Congo regarding Omar Al Bashir’s arrest and surrender to the Court”, ICC-02/05-01/09, de 9 de abril de 2014, párr. 31. A la misma conclusión llegó la Corte respecto de la actuación de la República de Djibouti y Uganda: The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, “Decision on the non-compliance by the Republic of Djibouti with the request to arrest and surrender Omar Al Bashir to the Court and referring the matter to the United Nations Security Council and the Assembly of the State Parties to the Rome Statute”, ICC-02/05-01/09, de 11 de julio de 2016, párr. 11; The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, “Decision on the non-compliance by the Republic of Uganda with the request to arrest and surrender Omar Al Bashir to the Court and referring the matter to the United Nations Security Council and the Assembly of State Parties to the Rome Statute”, ICC-02/05-01/09, de 11 de julio de 2016, párr. 11.

⁸¹ Véanse GALAND, Alexandre Skander, *op. cit.*, pp. 160-167; SADAT, Leila Nadya, “The conferred jurisdiction of the International Criminal Court, *Notre Dame Law Review*, Vol. 99, 2023, pp. 549-610; SCHABAS, William A., “The International Criminal Court and non-party states”, *Windsor Yearbook of Access to Justice*, Vol. 28, Núm. 1, 2010, pp. 1-22.

⁸² VAN DER WILT, Harmen, “Immunities and the International Criminal Court”, en RUYS, Tom, *et al.* (eds.), *The Cambridge Handbook of immunities and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, pp. 595-613, aquí p. 602.

resolución del Consejo de Seguridad tuvo como efecto posicionar a Sudán – debido a la obligación de cooperación con la Corte en ella exigida – en idéntica posición que la de cualquier Estado parte del Estatuto⁸³. Así, la Corte parece considerar el artículo 98 como siendo redundante y obviar la norma establecida en el artículo 34 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados según la cual un tratado no crea derechos ni obligaciones para un tercer Estado sin su consentimiento. Cabe recordar que, como señala Akande⁸⁴, si bien es de una naturaleza particular, el Estatuto de Roma no dejar de ser un tratado internacional que debe ser interpretado a la luz del Derecho internacional. Por ello, la conclusión de la Corte parece, como mínimo, forzada, más aún si, aceptando como realidad indudable la evidente ampliación de competencias del Consejo de Seguridad desde 1945 en sus acciones que no implican el uso de la fuerza armada y su interpretación extensiva del concepto de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, ello implica subscribir que el Consejo de Seguridad puede adoptar decisiones en el marco del Capítulo VII de la Carta que equivalen para un Estado soberano a la ratificación de un tratado internacional al cual decidió negar de forma expresa su consentimiento⁸⁵.

5.1.2 La costumbre internacional

La Corte Penal Internacional optó por la vía de la costumbre internacional en sus sentencias contra Malawi, el Chad y Jordania, desarrollando el razonamiento siguiente: No existe práctica estatal ni *opinio iuris* que apoye la existencia de una norma consuetudinaria de inmunidad de los jefes de Estados ante los tribunales

⁸³ The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, “Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by South Africa with the request by the Court for the arrest and surrender of Omar Al Bashir”, ICC-02/05-01/09, de 6 de julio de 2017, párr. 87. En el mismo sentido en relación con la situación en Libia, véase The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi, “Decision on the request for suspensive effect and the request to file a consolidated reply”, de 22 de noviembre de 2013, ICC-01/11-01/11-480, párr. 18.

⁸⁴ AKANDE, Dapo, “ICC issues detailed decision on Bashir’s immunity (...At long last..) but gets the Law wrong”, *EJIL:Talk!*, de 15 de diciembre de 2011, disponible en <https://www.ejiltalk.org/icc-issues-detailed-decision-on-bashir’s-immunity-at-long-last-but-gets-the-law-wrong/>. Véase igualmente MUSHORIWA, Linda, “Immunity before the International Criminal Court: Still hazy after all these years”, *South African Journal of Criminal Justice*, Vol. 31, 2018, pp. 339-352; MUSHORIWA, Linda, “Immunity before the International Criminal Court: Has the Appeals Chamber decision in the Jordan Appeal brought finality?”, *South African Journal of Criminal Justice*, Vol. 33, Núm. 2, 2020, pp. 402-424.

⁸⁵ Véase GALAND, Alexandre Skander, *op. cit.*, p. 70.

internacionales. Ciertamente es que existe una doctrina minoritaria⁸⁶ que defiende que las interpretaciones jurisprudenciales de la CPI respecto del posible conflicto entre los artículos 27 y 98 ER - en el sentido que la costumbre internacional crea una excepción a la inmunidad de los jefes de Estado en caso de solicitud de detención por un tribunal internacional por la comisión de crímenes internacionales⁸⁷ - convierten en redundante, y, por lo tanto, restan eficacia al artículo 98 ER.

No obstante, siguiendo a Hobbes⁸⁸, este posicionamiento implica aceptar que existen dos *corpus* normativos de la inmunidad: uno para los Estados partes del Estatuto y otro para los que no lo son. Por otra parte, no existe una interpretación de la inmunidad que consagre de forma exclusiva su carácter absoluto. De hecho, la práctica de los Estados tiende al reconocimiento de una inmunidad restringida. En tercer lugar, el enunciado del artículo 98 ER se refiere “a la inmunidad de un Estado o a la inmunidad diplomática de una persona” y no a la inmunidad de un jefe de Estado, lo que sugiere que, si bien los dos tipos de inmunidad están relacionados, no forman parte del mismo conjunto de normas. Finalmente, adoptar esa posición implicaría llegar a la incongruente conclusión de que el Estatuto aboga *de facto* por la impunidad.

De hecho, la realidad es contraria. Esa inmunidad nunca fue reconocida como siendo un obstáculo para el establecimiento de la jurisdicción de una corte internacional. Así, los tribunales internacionales, inclusive los de carácter penal como lo es la CPI, constituyen la excepción a las normas consuetudinarias sobre inmunidad. Esa ausencia de inmunidad en la relación vertical entre el tribunal internacional y el Estado se complementa con el argumento de que las normas

⁸⁶ Gaeta defiende que una resolución del Consejo de Seguridad que establece la jurisdicción de la CPI no equivale a una resolución que obliga a la aceptación de la jurisdicción del tribunal para Estados no partes: GAETA, Paola, “Head of state immunity as a bar to arrest”, en STEINBERG Richard, H. (ed.), *Contemporary issues facing the International Criminal Court*, Brill, Leiden, 2016, pp. 84-98; GAETA, Paola, “Does President Al Bashir enjoy immunity from arrest?”, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 7, Núm. 2, 2009, pp. 315-332. Schabas, por su parte, considera que los Estados no partes del ER no han abandonado la inmunidad basada en la costumbre al no haber ratificado el tratado: SCHABAS, William, “State obligations in implementing arrest warrants”, en STEINBERG, Richard H. (ed.), *op. cit.*, pp. 112-123, aquí, p. 120.

⁸⁷ Esta fue la conclusión de la Corte respecto de Malawi: “Decision Pursuant to Article 87(7) of the Rome Statute on the Failure by the Republic of Malawi to Comply with the Cooperation Requests Issued by the Court with Respect to the Arrest and Surrender of Omar Hassan Ahmad Al Bashir”, ICC-02/05-01/09, de 12 de diciembre de 2011, párr. 36.

⁸⁸ HOBBS, Patricia, *op. cit.*, pp. 83-84. Véase igualmente CIMIOTTA, Emanuele, “Sull’ autorità della Corte Penale Internazionale nei confronti dei capi di stato e di governo di stati terzi”, *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. 108, Núm. 2, 2025, pp. 485-531.

consuetudinarias sobre inmunidad solo aplican entre Estados. Ello permite a un tribunal no solo emitir una orden de arresto contra un jefe de Estado, sino también tener un impacto sobre la relación horizontal entre el Estado requerido por el tribunal de detener y entregar a la persona y el Estado de la nacionalidad de esa persona. En efecto, según la Corte, los Estados miembros actúan como sustitutos del tribunal penal internacional, por lo que no aplica la inmunidad en su relación con Estados terceros dado que ello no involucra directamente su jurisdicción penal interna:

“States Parties to the Rome Statute, have, by virtue of ratifying the Statute, accepted that Head of State immunity cannot prevent the Court from exercising jurisdiction – which is in line with customary international law. There is no reason why article 27(2) should be interpreted in a way that would allow a State Party to invoke Head of State immunity in the horizontal relationship if the Court were to ask for the arrest and surrender of the Head of State by making a request to that effect to another State Party. The law does not readily condone to be done through the back door something it forbids to be done through the front door. In such situations, the requested State Party is not proceeding to arrest the Head of State in order to prosecute him or her before the courts of the requested State Party: it is only lending assistance to the Court in its exercise of the Court’s jurisdiction. Article 98(1) of the Statute does not itself stipulate, recognise or preserve any immunities. It is a procedural rule that determines how the Court is to proceed where any immunity exists such that it could stand in the way of a request for cooperation.”⁸⁹

Así, los Estados partes son meros instrumentos para la ejecución del *ius puniendi* de la comunidad internacional encomendado a la Corte⁹⁰. Kawai⁹¹ señala que cuando una organización internacional impone una obligación a uno de sus

⁸⁹ The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, “Judgment in the Jordan referral re Al Bashir appeal”, ICC-02/05-01/09 OA2, de 9 de mayo de 2019, párrs. 1-5.

⁹⁰ “Decision Pursuant to Article 87(7) of the Rome Statute on the Failure by the Republic of Malawi to Comply with the Cooperation Requests Issued by the Court with Respect to the Arrest and Surrender of Omar Hassan Ahmad Al Bashir”, ICC-02/05-01/09, de 12 de diciembre de 2011, párr. 46. Véase igualmente LIU, Yunqing, “Revisiting the customary International Law avenue: Immunity of state officials of non-party states in the enforcement proceedings of the International Criminal Court”, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 23, 2024, pp. 123-149.

⁹¹ KAWAI, Keiichiro, “Who enforces an arrest warrant of the International Criminal Court? An assessment on the ICC Appeals Chamber’s subrogation of jurisdiction theory from the perspective of International Organizations Law”, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 19, Núm. 2, 2021, pp. 543-564, aquí p. 553.

Estados miembros mediante una decisión vinculante está limitando en gran medida el poder discrecional de dicho Estado respecto de la implementación de dicha decisión, lo que conlleva la atribución de la conducta a la propia organización en el sentido de los artículos 6 y 7 del *Proyecto de artículos sobre responsabilidad de las organizaciones internacionales* (DARIO, 2011). En efecto, al ejecutar una orden de arresto de la CPI, el Estado pone sus órganos a disposición del tribunal. En este sentido, el artículo 59 ER confirma que el procedimiento de detención está bajo el control de la Corte y no del Estado, teniendo este solo la postestad de llevar a cabo un análisis formal de si la orden es aplicable a la persona en cuestión; la detención se llevó a cabo conforme a derecho, y se han respetado los derechos de la persona detenida.

5.2 El conflicto entre los artículos 27 y 98 del Estatuto de Roma respecto de la detención y entrega de Vladimir Putin

La orden de arresto contra Vladimir Putin fue la primera contra el jefe de Estado de un Estado no parte del Estatuto de Roma en la que la situación no ha sido remitida a la Corte por el Consejo de Seguridad. Como señalamos con anterioridad y establece el artículo 34 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados, el artículo 27(2) ER no puede ser aplicado, en principio, al jefe de Estado ruso sin el consentimiento de la Federación de Rusia. Sin embargo, además de la interpretación del tribunal respecto del efecto de la costumbre internacional sobre la inmunidad, existe una corriente doctrinal y jurisprudencial que aboga por considerar la norma establecida en el artículo 27(2) ER como costumbre internacional *erga omnes*⁹². Las pruebas de la práctica internacional y de la *opinio iuris* son recientes como lo son los tribunales penales internacionales. Siguiendo a Kress⁹³, el desarrollo del Derecho penal internacional desde los años 1990 es ejemplo de lo que él denomina la *costumbre internacional moderna*, entendida esta como aquella que nace con una rapidez mayor que la costumbre tradicional y no siempre viene acompañada de un volumen alto de práctica estatal que confirme la norma. En efecto, la labor de los tribunales penales internacionales, si bien es encomiable en relación con la lucha contra la impunidad, no abarca un gran volumen de casos y ello es particularmente

⁹² Véase UERPMANN-WITTZACK, Robert, “Immunities before International Criminal Courts”, en KRZAN, Bartomiej (ed.), *Prosecuting international crimes: A multidisciplinary approach*, Brill, Leiden, 2016, pp. 70-80.

⁹³ KRESS, Klaus, “The International Criminal Court and immunities under International Law for states not party to the Court’s Statute”, en BERGSMO, Morten y LING Yan (eds.), *State sovereignty and International Criminal Law*, FICHL Publication Series Núm. 15, Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2012, pp. 223-265.

así en relación con el procesamiento de jefes de Estado y su inmunidad. Esta costumbre moderna es más vulnerable si existe abundante práctica internacional contraria a su aplicación.

En la búsqueda de esa práctica internacional favorable a la costumbre, cabe mencionar el caso de Slobodan Milosevic ante el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia – que fue el primer caso de práctica internacional de denegación de la inmunidad de un jefe de Estado ante un tribunal internacional –, que está, sin embargo, condicionado por el estatus específico del acusado que era, en el momento de su arresto, ex presidente de la República Federativa Socialista de Yugoslavia. Por lo contrario, el caso de Charles Taylor ante el Tribunal Especial para Sierra Leona fue la primera situación en la que se hizo referencia expresa a la inmunidad de un jefe de Estado ante un tribunal internacionalizado – cuestión todavía más compleja que la establecida en el caso de la Corte Penal Internacional cuyo estatus de tribunal internacional queda fuera de duda. El reconocimiento por parte del Tribunal Especial para Sierra Leona de su competencia y la ausencia de inmunidad de Charles Taylor no generó ninguna protesta – a diferencia del caso Al Bashir – de ningún Estado africano ni de organizaciones internacionales, en particular de la Unión Africana.

En sentido contrario, el caso Al Bashir concitó una oposición frontal de la Unión Africana que adoptó una Estrategia de retirada de sus Estados miembros de la Corte Penal Internacional⁹⁴. No obstante, de los siete Estados africanos que incumplieron sus obligaciones y fueron señalados por la Corte Penal Internacional, solo Sudáfrica denunció el tratado (para luego retirar su denuncia)⁹⁵. Además, Nigeria, Senegal,

⁹⁴ Decision on the International Criminal Court Doc. EX.CL/1068(XXXII), Assembly/AU/Dec.672(XXX). Denunciaron el Estatuto de Roma Burundi (27 de octubre de 2017), Gambia (10 de febrero de 2017) y Sudáfrica (16 de noviembre de 2016). Para una razonada crítica de la supuesta percepción occidental de la Corte Penal Internacional, véase LABUDA, Patryk I., “Beyond rhetoric: Interrogating the Eurocentric critique of International Criminal Law’s selectivity in the wake of the 2022 Ukraine invasion”, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 36, 2023, pp. 1095-1116.

⁹⁵ En un evidente ejercicio de incoherencia político-jurídica, tras la sentencia de la Corte Suprema de Sudáfrica respecto del incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones internacionales establecidas en el Estatuto de Roma al no haber el Estado detenido a Al Bashir a pesar de la orden de arresto en este sentido de la CPI, el gobierno sudafricano notificó el 16 de noviembre de 2016 al Secretario General de las Naciones Unidas su retirada del Estatuto de Roma. El 17 de febrero de 2017, la Alta Corte de Sudáfrica (High Court Gauteng Division) dictaminó que la notificación realizada por el gobierno era inconstitucional al no haber obtenido la aprobación previa del Parlamento. En consecuencia, el 7 de marzo de 2017, el gobierno retiró su notificación de denuncia del tratado.

Cabo Verde y Liberia formalizaron reservas a la decisión adoptada por la Unión Africana y otros Estados expresaron sus dudas respecto del marco temporal de ejecución de la Estrategia. Como señala Labuda⁹⁶, ello difícilmente puede considerarse una señal de desunión dentro de la organización, pero sugería en su momento lo que finalmente ocurrió, que el éxodo masivo de Estados africanos de la Corte no era tal, reforzando por ello la idea de que la cuestión de la inmunidad ante los tribunales penales internacionales no concita tanta oposición como se podía esperar en un inicio. En este sentido, cabe mencionar igualmente el apoyo expresado de forma reiterada por la Asamblea de los Estados partes del Estatuto de Roma a la labor del tribunal⁹⁷.

5.2.1 Sudáfrica

En el marco de la ejecución de la orden de arresto y detención contra Vladimir Putin, los planes de viaje al extranjero del jefe del Estado suscitaron mucha controversia a la espera de ver si algún Estado miembro incumpliría sus obligaciones para con el Estatuto de Roma. Su posible asistencia a la reunión de los BRICS en agosto de 2023 puso el foco en Sudáfrica, que se había negado a detener a Al Bashir, había sido declarado responsable por ello por la CPI y se veía ahora enfrentada a la misma tesitura al ser el Estado huésped del evento. La CPI había remitido sendas solicitudes de cooperación para la detención provisional de Putin y Lvova-Belova (art. 92 ER). El presidente sudafricano, Cyril Ramaphosa, declaró que arrestar a Putin equivaldría a una declaración de guerra contra Rusia, sin hacer referencia a la recepción de alguna comunicación oficial por parte de la Federación de Rusia en ese sentido, sino que haciéndose eco de informaciones periodísticas que atribuían dichas palabras a Dmitry Medvedev⁹⁸.

⁹⁶ LABUDA, Patrik I., “The African Union’s collective withdrawal from the ICC: Does bad Law make for good politics?”, *EJIL:Talk!*, de 15 de febrero de 2017, disponible en <https://www.ejiltalk.org/the-african-unions-collective-withdrawal-from-the-icc-does-bad-law-make-for-good-politics/>. Véase igualmente SLUITER, Göran, “State cooperation issues in arresting Al Bashir”, en STEINBERG, Richard H. (ed.), *op. cit.*, pp. 124-137.

⁹⁷ Véase, por ejemplo, “La Presidencia de la Asamblea de los Estados Partes reafirma el inquebrantable apoyo a la Corte Penal Internacional”, Corte Penal Internacional, 22 de marzo de 2023, disponible en <https://www.icc-cpi.int/news/presidency-assembly-states-parties-rome-statute-reaffirms-its-unwavering-support-international?lang=Spanish>.

⁹⁸ “Arresting Putin risks engaging in war with Russia, President Ramaphosa warns on national security”, Daily Maverick South Africa, 18 de julio de 2023, disponible en <https://www.dailymaverick.co.za/article/2023-07-18-arresting-putin-risks-engaging-in-war-with-russia-president-ramaphosa-warns-on-national-security/>; “Arrest of Putin would be declaration of war”, Business Day, 23 de marzo de 2023, disponible en

Ante la falta de posición clara del gobierno sudafricano respecto de su intención de detener a Putin si entraba en el territorio nacional, el caso llegó hasta el Tribunal Superior de Pretoria tras la presentación de una solicitud oficial por parte de Alianza Democrática (DA), partido de la oposición, que instaba al tribunal a confirmar la obligación de Sudáfrica de detener a Putin y pedir que se tomaran todas las medidas necesarias para ejecutar la orden de la CPI. La solicitud hacía referencia a la violación de la normativa interna, en particular a la sección 9 del *International Criminal Court Act*⁹⁹ (aprobado en el año 2002) que establece la obligación de cumplimiento de las órdenes de detención provisional de la CPI y determina las garantías y el procedimiento a seguir a nivel nacional. El Act no hace referencia alguna a la inmunidad de los jefes de Estado y de gobierno¹⁰⁰. Si bien el tribunal no llegó a tomar una decisión formal, el acuerdo alcanzado entre el gobierno sudafricano y DA consensuó que Sudáfrica tiene la obligación de detener al presidente Putin en los términos establecidos en la orden de detención y entrega y en las solicitudes de cooperación¹⁰¹. Ante la falta de garantías sobre su visita libre al país, Putin optó por no acudir a la reunión de los BRICS de 2023.

Más allá de la determinación de la obligatoriedad de las órdenes de arresto de la Corte y de la obligación de ejecución de las mismas, la *solución sudafricana* tuvo un impacto en la agenda oficial de la Federación de Rusia en los años siguientes, dado que, si bien la reunión de los BRICS del año 2024 tuvo lugar en Kazan, Vladimir Putin renunció a asistir a la reunión de 2025 que se celebró en Río de Janeiro, al ser Brasil Estado parte del Estatuto de Roma¹⁰². Ello sugiere, como señala

<https://www.businesslive.co.za/bd/world/2023-03-23-arrest-of-putin-would-be-declaration-of-war/>.

⁹⁹ Implementation of the Rome Statute of the International Criminal Court Act 27 of 2002, GG 23642, de 18 de julio de 2002, disponible en <https://www.justice.gov.za/legislation/acts/2002-027.pdf>.

¹⁰⁰ En el ordenamiento jurídico español, el artículo 29 de la LO 16/2015 establece que el reconocimiento de la inmunidad no afectará a las obligaciones internacionales asumidas por España respecto del enjuiciamiento de crímenes internacionales, ni a sus compromisos con la Corte Penal Internacional.

¹⁰¹ Véase DU PLESSIS, Max y COUTSODIS, Andreas, “The Putin-South Africa arrest warrant saga: A tale of the shrinking world of an accused war criminal”, *EJIL:Talk!*, 18 de agosto de 2023, disponible en <https://www.ejiltalk.org/the-putin-south-africa-arrest-warrant-saga-a-tale-of-the-shrinking-world-of-an-accused-war-criminal/>.

¹⁰² De los cinco Estados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), solo Brasil y Sudáfrica son Estados partes del Estatuto de Roma. Del BRICS ampliado (con Egipto, Etiopía, Irán, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Bielorrusia, Bolivia, Cuba, Kazajistán, Malasia, Nigeria, Tailandia, Uganda y Uzbekistán), solo Bolivia, Nigeria y Uganda son Estados miembros de la Corte Penal Internacional.

Killingsworth, que “contrary to international system/realist assumptions about order and justice, and indeed the limited capacity of the ICC to impact state behaviour, the decision by the Court to issue an arrest warrant for Putin carries normative implications for the relationship between order and justice.”¹⁰³

5.2.2 Mongolia

El 2 de mayo de 2023, la CPI transmitió a Mongolia una solicitud de cooperación para la ejecución de la orden de detención de acuerdo con el artículo 92(1) ER¹⁰⁴. Los días 26 y 28 de agosto del mismo año, en previsión de la visita de Putin a Mongolia por la celebración del 85º aniversario de la Batalla de Jaljin Gol (1939), el Registro de la CPI envió dos notas verbales a Mongolia¹⁰⁵. El 30 de agosto, Mongolia solicitó a la Corte la celebración de consultas de acuerdo con el artículo 97 ER. Unos días más tarde, el Estado manifestó a la CPI que, en base a la costumbre internacional, Vladimir Putin, jefe de Estado en ejercicio de un Estado tercero al Estatuto de Roma, goza de inmunidad *ratione personae* y *ratione materiae* y que no existe una norma de Derecho internacional consuetudinario que excluya o haga inaplicable la inmunidad de los jefes de Estado cuando su detención es solicitada por un tribunal penal internacional, por lo que Mongolia consideraba que Vladimir Putin gozaba de inmunidad y privilegios de acuerdo con la costumbre internacional, siendo así imposible dar seguimiento y ejecutar la orden de arresto de la CPI contra él dado que supondría el incumplimiento de las obligaciones jurídicas preexistentes de Mongolia¹⁰⁶.

El 24 octubre 2024, la Corte Penal Internacional determinó que Mongolia infringió el Estatuto de Roma al no haber cumplido con la orden de detención y entrega contra Putin. El razonamiento expuesto por el tribunal descarta que el caso se centre en la existencia o no de la inmunidad de los jefes de Estado en base al derecho consuetudinario frente a un tribunal internacional, como tampoco cabe

¹⁰³ KILLINGSWORTH, Matt, “Head of state immunity, order, justice and the International Criminal Court: Limits of international criminal justice in international society”, *International Politics*, 2024, <https://doi.org/10.1057/s41311-024-00628-y>.

¹⁰⁴ Registry Report on the implementation of Pre-Trial Chamber II’s Decision of 24 April 2023 (ICC01/22-23-Conf-Exp), de 5 de mayo de 2023, ICC-01/22-29-Conf-Exp, párr. 8.

¹⁰⁵ Registry transmission of a communication received from Mongolia in relation to Pre-Trial Chamber II’s Order dated 24 April 2023 (ICC-01/22-23-Conf-Exp), 30 August 2024, ICC-01/22-83-Conf-Exp, párrs. 10-12.

¹⁰⁶ “Finding under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Mongolia with the request by the Court to cooperate in the arrest and surrender of Vladimir Vladimirovich Putin and referral to the Assembly of States Parties”, ICC-01/22, de 24 de octubre de 2024, párr. 6.

considerar como cuestión resolver la que saber si los Estados no partes están obligados por las disposiciones del Estatuto de Roma. Así, la Corte considera que la aplicación del artículo 34 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados resulta irrelevante dado que el tribunal no busca crear o imponer obligaciones a un Estado no parte, sino que espera que los Estados partes cooperen con él en asuntos penales contra individuos que supuestamente han cometido alguno de los crímenes establecidos en el artículo 5 ER en el territorio de un Estado en el que la CPI tiene jurisdicción.

Por ello, la única cuestión relevante que cabe responder es la relativa a la existencia de una obligación internacional para los Estados partes, incluida Mongolia, de ejecutar una orden de arresto y entrega emitida por la Corte contra un jefe de Estado de un Estado tercero, de acuerdo con el artículo 27 ER, lo que implica, apunta el tribunal, realizar un análisis interpretativo del artículo 98 ER. Dicha interpretación inicia en el artículo 31 CVT que establece que un tratado deber ser interpretado de buena fe teniendo en cuenta su contexto y a la luz de su objeto y propósito. El objeto y propósito del Estatuto de Roma es asegurar que los crímenes internacionales más graves de interés para la comunidad internacional en su conjunto sean sancionados y perseguidos para poner fin a la impunidad (Preámbulo ER), tarea para la cual se crea un tribunal penal internacional que puede ejercer su jurisdicción sobre las personas presuntamente responsables de dichos actos (art. 1 ER). Considerando que el artículo 27 ER crea una obligación para los Estados partes que aplica tanto a nivel interno como en el contexto internacional con el fin de garantizar que los objetivos del Estatuto se cumplen, al establecer la responsabilidad sin excepciones por razón del cargo de la persona acusada la disposición refuerza la integridad del marco normativo internacional y el compromiso de los Estados de combatir la impunidad.

Por lo tanto, continúa la Corte, el artículo 27 ER obliga a los Estados partes a no reconocer algún tipo de inmunidad o aplicar procedimientos especiales a las personas acusadas, siendo irrelevante para tal fin que la nacionalidad de la persona en cuestión sea la de un Estado parte o tercero. El Estatuto de Roma, especifica la Corte, no realiza ninguna distinción en esa materia, por lo que los Estados partes y los Estados que han aceptado la jurisdicción de la Corte Penal Internacional deben detener y entregar a cualquier persona contra la que el tribunal haya emitido una orden de arresto, independientemente de su cargo y nacionalidad.

En consecuencia, cualquier obligación bilateral que pueda tener Mongolia respecto de la Federación de Rusia en relación con cualquier tipo de inmunidad de jefes de Estado no desplaza la obligación que tiene Mongolia para con la CPI, cuya

función es ejercer su jurisdicción respecto de graves crímenes internacionales que amenazan la paz y la seguridad de los Estados partes del Estatuto de Roma y la comunidad internacional en su conjunto. Debido a su naturaleza y propósito, estas obligaciones multilaterales no pueden ser modificadas o sustituidas por compromisos bilaterales que estén en conflicto con los objetivos del ER¹⁰⁷.

Ahora bien, a diferencia de los casos mencionados anteriormente, la Corte no evitó analizar la relevancia del artículo 98 ER. Haciendo referencia a una interpretación sistemática del Estatuto de Roma, el tribunal considera que la disposición no puede ni debe socavar los principios fundamentales codificados en el artículo 27. Por ello, el artículo 98 no complementa o modifica, ni establece una excepción al artículo 27, añadiendo la Corte: “any other interpretation would fatally render the obligations of states parties senseless and the overall Court’s system futile”¹⁰⁸, lo que contravendría el principio de efectividad resultante del artículo 31 CVT de acuerdo al cual los tratados internacionales deben ser interpretados de forma tal que garantice su implementación efectiva.

La Corte finaliza su razonamiento abordando, por primera vez en su jurisprudencia, la cuestión del alcance del artículo 98 ER, más allá de reiterar su naturaleza puramente procesal y la ausencia de referencia expresa a los jefes de Estado, a diferencia del articulado del artículo 27. Según el tribunal, los términos y el contexto del artículo 98 ER sugieren que se refiere únicamente a aquellos actos y actividades gubernamentales que tradicionalmente se realizan en el exterior y están protegidos por las salvaguardias de la inmunidad diplomática de algunos funcionarios del Estado y edificios oficiales. Así, la referencia a la inmunidad no abarca la inmunidad de los jefes de Estado, sino la inmunidad del Estado *per se*, es decir aquella reconocida a las premisas diplomáticas, propiedad, documentos y otros bienes pertenecientes al Estado del que la persona acusada es nacional y que pueden estar relacionados con la investigación y no pueden ser incautados sin el previo consentimiento de ese Estado¹⁰⁹.

6. REFLEXIÓN FINAL

¹⁰⁷ Situation in Ukraine, “Finding under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Mongolia with the request by the Court to cooperate in the arrest and surrender of Vladimir Vladimirovich Putin and referral to the Assembly of States Parties”, ICC-01/22, de 24 de octubre de 2024, párrs. 19-28.

¹⁰⁸ *Ibid.*, párr. 34.

¹⁰⁹ *Ibid.*, párrs. 34-35. Véase igualmente MILO, Caterina, “L’omessa cooperazione della Mongolia nell’esecuzione del mandato di arresto di Putin”, *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. 108, Núm. 2, 2025, pp. 533-558.

Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad gozan de una posición y de un poder específicos en el sistema internacional que se extienden también al sistema de justicia penal internacional. Como hemos mencionado a lo largo de este estudio, no solo tienen la potestad de participar de la creación de tribunales penales internacionales *ad hoc* como lo fueron los Tribunales Penales Internacionales para la Antigua Yugoslavia y Ruanda y de adoptar decisiones que imposibilitan la acción de la Corte Penal Internacional contra alguno de sus nacionales o la remisión de asuntos a la Corte garantizando a la vez la impunidad de sus nacionales involucrados en la situación, sino que disponen, como señala Dannenbaum¹¹⁰, del poder negativo de bloquear de forma unilateral la acción de la Corte 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 reta de forma directa ese poder, 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 Corte¹¹¹.

La orden contra su jefe de Estado provocó una reacción intensa por parte de la Federación de Rusia, equiparable a la adoptada por otro miembro permanente del Consejo de Seguridad, Estados Unidos¹¹², en relación con la orden de arresto contra Benjamin Netanyahu, consciente de lo que implica para sus propios intereses la práctica de iniciar procedimientos penales internacionales contra jefes de Estado por la comisión de crímenes internacionales en el territorio de un Estado parte del Estatuto de Roma o aceptante de la jurisdicción de la CPI. El gobierno ruso, por mediación de la portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores, Maria Zakharova, preguntada un día antes de que se hiciera pública la existencia de las órdenes de detención, señaló que “Russia is not a member of the Rome Statute of the ICC and has no obligations under it. Russia is not cooperating with this body and its possible arrest “prescriptions” will be null and void as far as we are concerned.”¹¹³ Por su parte, Vassily Nebenzia, representante permanente de la Federación de Rusia ante

¹¹⁰ DANNENBAUM, Tom, “Legitimacy in war and punishment: The Security Council and the ICC”, en HELLER, Kevin Jon, *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of International Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 129-153.

¹¹¹ Véase SCHABAS, William A., “The International Criminal Court and non-party states”, *op. cit.*

¹¹² “Imposing sanctions on the International Criminal Court”. The White House, 6 de febrero de 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-sanctions-on-the-international-criminal-court/>.

¹¹³ “Briefing by Foreign Ministry Spokeswoman Maria Zakharova”, Moscow, The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, de 16 de marzo de 2023, disponible en https://mid.ru/en/press_service/spokesman/briefings/1858321/#116.

las Naciones Unidas, calificó la decisión de la Corte Penal Internacional de “stupid” y añadió “let's put things straight, that is also an illegitimate decision, which means zero, nothing to us. And I think that those that encouraged that decision, perhaps they already regret they did.”¹¹⁴ En diciembre de 2024, el Secretario de la CPI señalaba las medidas coercitivas dictadas por la Federación de Rusia contra nueve oficiales de la Corte¹¹⁵. El 6 de febrero de 2026, varios relatores especiales de las Naciones Unidas¹¹⁶ rechazaban la condena *in absentia* del Fiscal y ocho magistrados de la Corte por el Tribunal de Moscú a penas que oscilan entre los tres años y medio y los 15 años de reclusión.

El Secretario General de las Naciones Unidas declaró, en su discurso en la 80ª sesión de la Asamblea General, “la impunidad es la madre del caos y ha engendrado algunos de los conflictos más atroces de nuestro tiempo.” Unos días antes, la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel había identificado a cinco ministros israelíes, además del primer ministro, Benjamin Netanyahu, “como probables máximos responsables de crímenes internacionales”¹¹⁷, incluyendo el crimen de genocidio.

La emisión de órdenes de arrestos contra jefes de Estado que ordenaron, planificaron y diseñaron políticas para la comisión de crímenes internacionales llevó a una polarización en la sociedad internacional que es peligrosa para la Corte Penal Internacional. La doble moral de ciertos Estados que se niegan a reconocer la posibilidad del enjuiciamiento de Benjamin Netanyahu a la vez que apoyan sin fisuras la apertura de un procedimiento penal contra Vladimir Putin, y vice-versa, y

¹¹⁴ “Press conference by Permanent Representative Vassily Nebenzia dedicated to the beginning of the Russian Presidency of UNSC in April 2023”, Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations, de 3 de abril de 2023, disponible https://russiaun.ru/en/news/pressconf_03042023.

¹¹⁵ ZAVALA GILER, Osvaldo, “Check against delivery. Speech to the 23rd Session of the Assembly of State Parties”, La Haya, 4 de diciembre de 2024 https://asp.icc-cpi.int/sites/default/files/asp_docs/ASP23-STMT-REG-ENG.pdf

¹¹⁶ “Russia must end reprisals and intimidation of ICC Prosecutor and judges: UN Special Rapporteurs”, 4 de febrero de 2026, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2026/02/russia-must-end-reprisals-and-intimidation-icc-prosecutor-and-judges-un>.

¹¹⁷ Los seis ministros mencionados son los ministros de Defensa desde octubre de 2023, Yoav Gallant (hasta el 7 de noviembre de 2024) y, posteriormente, Israel Katz; el ministro de Finanzas, Bezalel Smotrich; la ministra de Asentamientos y Proyectos Nacionales, Orit Strock, y el ministro de Seguridad Nacional, Itamar Ben-Gvir. Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel, Doc. A/80/337, 14 de agosto 2025, párr. 86.

las sanciones adoptadas por los Estados cuyos nacionales están implicados o aliados de estos contra funcionarios de la Corte refuerza, paradójicamente, la percepción de una aplicación universal y coherente del Derecho penal internacional.

Es probable que Vladimir Putin nunca sea procesado por la Corte Penal Internacional. No obstante, la orden de arresto contra él obligó a la Federación de Rusia a ajustar su estrategia diplomática, lo que puede percibirse como un primer paso del cambio en la actuación de la Corte que pasa del simbolismo a la estrategia. La emisión de órdenes de detención en el momento en el que se cometen los crímenes internacionales y no después marca una nueva tendencia en la justicia penal internacional. Que dichas órdenes se dirijan contra jefes de Estado o de gobierno de países poderosos también lo es, retando así directamente la percepción de una justicia penal internacional para pobres. El arresto del ex presidente filipino Rodrigo Duterte por crímenes contra la humanidad cometidos durante su *guerra contra las drogas* parece reforzar esa idea de una Corte Penal Internacional que toma la iniciativa. Sin embargo, este nuevo camino debe protegerse de incoherencias: la persecución de los crímenes internacionales debe ser universal y no ajustarse a la conveniencia política. Ese reto queda pendiente.

7. BIBLIOGRAFÍA

7.1 Doctrina

AKANDE, Dapo, “International Law immunities and the International Criminal Court”, *The American Journal of International Law*, Vol. 98, Núm. 3, 2004, pp. 407-433.

AKANDE, Dapo, “The application of International Law immunities in prosecution of international crimes”, en HARRINGTON, Joanna, *et al.* (eds.), *Bringing power to justice? The prospects of the International Criminal Court*, McGill-Queen’s University Press, 2006, pp. 53-98.

AKANDE, Dapo, “ICC issues detailed decision on Bashir’s immunity (...At long last..) but gets the Law wrong”, *EJIL:Talk!*, de 15 de diciembre de 2011, disponible en <https://www.ejiltalk.org/icc-issues-detailed-decision-on-bashir’s-immunity-at-long-last-but-gets-the-law-wrong/>.

BINDER, Martin y HEUPEL, Monika, “Rising powers, UN Security Council reform, and the failure of rhetorical coercion”, *Global Policy*, Vol. 11, Supl. 3, 2020, pp. 93-103.

BUSTAMANTE DIAS, Mateus, *et al.*, “Influências político-ideológicas na atuação dos membros permanentes do Conselho de Segurança de ONU: Reflexos na

- crise migratoria da Síria”, *Derecho y Cambio Social*, Núm. 61, 2020, pp. 36-58.
- CIMIOTTA, Emanuele, “Sull’autorità della Corte Penale Internazionale nei confronti dei capi di stato e di governo di stati terzi”, *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. 108, Núm. 2, 2025, pp. 485-531.
- D’ARGENT, Pierre y LESAFFRE, Pauline, “Immunities and *ius cogens* violations”, en RUYS, Tom *et al.* (eds.), *The Cambridge Handbook of immunities and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, pp. 614-633.
- DAMGAARD, Ciarra, *Individual criminal responsibility for core international crimes*, Springer, Berlin/Heidelberg, 2008.
- DANNENBAUM, Tom, “Legitimacy in war and punishment: The Security Council and the ICC”, en HELLER, Kevin Jon, *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of International Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 129-153.
- DOROSH, Lesia y IVASECHKO, Olha, “The UN Security Council permanent members’ veto right reform in the context of conflict in Ukraine”, *Central European Journal of International and Security Studies*, Vol. 12, Núm. 2, pp. 157-185.
- DRUMBL, Mark A., “Impunities”, en KELLER, Kevin Jon, *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of International Criminal Law*, Oxford University Press, 2020, pp. 238-260.
- DU PLESSIS, Max y COUTSOUDIS, Andreas, “The Putin-South Africa arrest warrant saga: A tale of the shrinking world of an accused war criminal”, *EJIL:Talk!*, 18 de agosto de 2023, disponible en <https://www.ejiltalk.org/the-putin-south-africa-arrest-warrant-saga-a-tale-of-the-shrinking-world-of-an-accused-war-criminal/>.
- FELLMETH, Aaeron y CRAWFORD, Emily, “Reason to know in the International Law of command responsibility”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 104, No. 919, 2022, pp. 1223-1266.
- FERDINANDUSSE, Ward y WHITING, Alex, “Prosecute little fish at the ICC”, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 19, Núm. 4, pp. 759-782.
- FOAKES, Joanne, *The position of Heads of State and senior officials in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- GAETA, Paola, “Does President Al Bashir enjoy immunity from arrest?”, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 7, Núm. 2, 2009, pp. 315-332.

- GAETA, Paola, “Head of state immunity as a bar to arrest”, en STEINBERG Richard, H. (ed.), *Contemporary issues facing the International Criminal Court*, Brill, Leiden, 2016, pp. 84-98.
- GALAND, Alexandre Skander, *UN Security Council referrals to the International Criminal Court*, Brill, Leiden, 2019.
- GLOTOVA, Svetlana V., “Russia”, en KRESS, Clays y BARRIGA, Stefan (eds.), *The Crime of aggression. A commentary*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, pp. 923-937.
- HAQUE, Adil Ahmad, “Immunity and impunity”, en KELLER, Kevin Jon, *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of International Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 423-449.
- HENRY, Etienne, “The execution of ICC arrest warrants and requests for surrender under Swiss Law”, *Quil, Zoom-in*, Vol. 109, 2025, pp. 9-18.
- LANGLE, Guillaume, “The surrender of persons by France to the ICC: A strict application of the Rome Statute”, *Quil, Zoom-in*, Vol. 109, 2025, pp. 19-27.
- HOBBS, Patricia, “Contemporary challenges in relation to the prosecution of senior state officials before the International Criminal Court”, *International Criminal Law Review*, Vol. 15, 2015, pp. 76-100.
- HWANG, Wonjae, *et al.*, “Does membership on the UN Security Council influence voting in the UN General Assembly?”, *International Interactions*, Vol. 41, 2015, pp. 256-278.
- KAWAI, Keiichiro, “Who enforces an arrest warrant of the International Criminal Court? An assessment on the ICC Appeals Chamber’s subrogation of jurisdiction theory from the perspective of International Organizations Law”, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 19, Núm. 2, 2021, pp. 543-564.
- KILLINGSWORTH, Matt, “Head of state immunity, order, justice and the International Criminal Court: Limits of international criminal justice in international society”, *International Politics*, 2024, <https://doi.org/10.1057/s41311-024-00628-y>.
- KIRGIS, Frederic L., “The Security Council’s First Fifty Years”, *The American Journal of International Law*, Vol. 89, 1995, pp. 506-539.
- KORYNEVYCH, Anton, “The Ukrainian struggle for internationalization of the problem of punishment of the crime of aggression”, en GRZEBYK, Patrycja y UCZKIEWICZ, Dominika (eds.), *The Russian-Ukrainian conflict and war crimes*, Routledge, Londres, 2024, pp. 265-276.
- KRESS, Klaus, “The International Criminal Court and immunities under International Law for states not party to the Court’s Statute”, en BERGSMO,

- Morten y LING Yan (eds.), *State sovereignty and International Criminal Law*, FICHL Publication Series Núm. 15, Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2012, pp. 223-265.
- KUZMIN, Gennady y PANIN, Igor, “Russia”, en KRESS, Clays y BARRIGA, Stefan (eds.), *The Crime of aggression. A commentary*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, pp. 1264-1270.
- LABUDA, Patrik I., “The African Union’s collective withdrawal from the ICC: Does bad Law make for good politics?”, *EJIL:Talk!*, de 15 de febrero de 2017, disponible en <https://www.ejiltalk.org/the-african-unions-collective-withdrawal-from-the-icc-does-bad-law-make-for-good-politics/>.
- LABUDA, Patryk I., “Beyond rhetoric: Interrogating the Eurocentric critique of International Criminal Law’s selectivity in the wake of the 2022 Ukraine invasion”, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 36, 2023, pp. 1095-1116.
- LIU, Yunqing, “Revisiting the customary International Law avenue: Immunity of state officials of non-party states in the enforcement proceedings of the International Criminal Court”, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 23, 2024, pp. 123-149.
- MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena, y LIROLA DELGADO, ISABEL, *La Corte Penal Internacional: Justicia versus impunidad*, Ariel, Barcelona, 2001
- MILO, Caterina, “L’omessa cooperazione della Mongolia nell’esecuzione del mandato di arresto di Putin”, *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. 108, Núm. 2, 2025, pp. 533-558.
- MINDUA, Antoine Kesia-Mbe, “The immunity of heads of state and government in International Criminal Law”, en EBOE-OSUJI, Chile, *Protecting Humanity*, Brill, Leiden, 2010, pp. 729-748
- MUSHORIWA, Linda, “Immunity before the International Criminal Court: Still hazy after all these years”, *South African Journal of Criminal Justice*, Vol. 31, 2018, pp. 339-352.
- MUSHORIWA, Linda, “Immunity before the International Criminal Court: Has the Appeals Chamber decision in the Jordan Appeal brought finality?”, *South African Journal of Criminal Justice*, Vol. 33, Núm. 2, 2020, pp. 402-424.
- NOUWEN, Sarah M. H., “Return to sender: Let the International Court of Justice justify or qualify international-criminal-court exceptionalism regarding personal immunities”, *Cambridge Law Journal*, Vol. 78, Núm. 3, 2019, pp. 596-611.

- NOUWEN, Sarah M.H., “Legal equality on trial: Sovereigns and individuals before the International Criminal Court”, *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 43, 2012, pp. 151-181.
- ORAKHELASHVILI, Alexander, “Jurisdictional immunity of states and General International Law – Explaining the *ius gestionis* v. *ius imperii* divide”, en RUYS, Tom *et al.* (eds.), *The Cambridge Handbook on Immunities and International Law*, Cambridge University Press, 2019, pp. 105-124.
- PEDRETI, Ramona, *Immunity of heads of state and state officials for international crimes*, Brill, Leiden, 2015.
- ROELE, Isobel, “Around Arendt’s table: Bureaucracy and the non-permanent members of the UN Security Council”, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 33, 2020, pp. 117-137.
- SADAT, Leila Nadya, “The conferred jurisdiction of the International Criminal Court”, *Notre Dame Law Review*, Vol. 99, 2023, pp. 549-610.
- SCHABAS, William A., “The International Criminal Court and non-party states”, *Windsor Yearbook of Access to Justice*, Vol. 28, Núm. 1, 2010, pp. 1-22.
- SCHABAS, William, “State obligations in implementing arrest warrants”, en STEINBERG, Richard H. (ed.), *Contemporary issues facing the International Criminal Court*, Brill, Leiden, 2016, pp. 112-123.
- SCHARF, Michael y GRAHAM, Laura, “Bridging the divide between the ICC and UN Security Council”, *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 52, Núm. 4, 2021, pp. 977-1030.
- SHAN Wenhua y WANG Peng, “Divergent views on state immunity in the international community”, en RUYS, Tom *et al.* (eds.), *The Cambridge Handbook of immunities and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, pp. 61-78.
- SLUITER, Göran, “State cooperation issues in arresting Al Bashir”, en STEINBERG, Richard H. (ed.), *Contemporary issues facing the International Criminal Court*, Brill, Leiden, 2016, pp. 124-137.
- STAHN, Carsten, “The ambiguities of Security Council resolution 1422 (2002)”, *European Journal of International Law*, Vol. 1, 2003, pp. 85-104.
- TAN, Yudan y YANG, Suhong, “The Joint Investigation Team in Ukraine: An opportunity for the International Criminal Court?”, *Chinese Journal of International Law*, 2023, pp. 103-119.
- TEHINDRAZANARIVELO, Djacoba Liva, “The African Union principle on the fight against impunity and the arrest warrants for Omar Hassan El-Bashir”, en DOMINICÉ, Christian (ed.), *Perspectives of International Law in the 21st century*, Brill, Leiden, 2011, pp. 397-442.

- TKACZYK-RYMANOWSKA, Katarzyna, “The competences of the International Criminal Court and the conflict in Ukraine”, *Ius Novum*, Vol. 17, Núm. 4, 2023, pp. 108-124.
- TRAHAN, Jennifer y GERMEAUX, Alain, “When permanent members of the United Nations Security Council breach international peace and security: Reform versus *statu quo*?”, *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, Vol. 117, 2023, pp. 11-21.
- UBÉDA-SAILLARD, Muriel, “Foreign officials entitled to (absolute) personal immunity during their time in office”, en RUYS, Tom *et al.* (eds.), *The Cambridge Handbook of immunities and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, pp. 481-495.
- UERPMANN-WITZACK, Robert, “Immunities before International Criminal Courts”, en KRZAN, Bartomiej (ed.), *Prosecuting international crimes: A multidisciplinary approach*, Brill, Leiden, 2016, pp. 70-80.
- VAN DER WILT, Harmen, “Immunities and the International Criminal Court”, in RUYS, Tom, *et al.* (eds.), *The Cambridge Handbook of immunities and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, pp. 595-613.
- WILLIAMSON, Jamie A, “Command responsibility in the case law of the International Criminal Tribunal for Rwanda”, *Criminal Law Forum*, Vol. 13, 2003, pp. 365-384.

7.2 Jurisprudencia y documentos oficiales de tribunales internacionales

7.2.1 Jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia

- Competence of Assembly regarding admission to the United Nations*, *Advisory Opinion*, I.C. J. Reports 1950, p. 4.
- Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, *Advisory Opinion of 20 July 1962*, I.C.J. Reports 1962, p. 151.
- Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia(South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1971, p. 16.
- Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, *Judgement*, I.C.J. Reports 2002, p. 3.
- Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France)*, *Judgment*, I.C.J. Reports 2008, p. 177, párrs. 167-169.
- Jurisdictional immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, *Judgement*, I.C.J. Reports 2012, p. 99.

7.2.2 Jurisprudencia y decisiones de los tribunales penales internacionales

The Prosecutor v. Bagilishema, Judgment (Appeals Chamber), ICTR-95-1A-A, de 3 de julio de 2002.

The Prosecutor v. Charles Ghankay Taylor, “Decision on immunity from jurisdiction”, Caso núm. SCSL-2003-01-II, de 31 de mayo de 2004.

The Prosecutor v. Zejnil Delalic, Judgment (Appeals Chamber), IT-96-21-A, de 20 de febrero de 2008.

Sentencia relativa a la apelación del Fiscal contra la decisión relativa a la solicitud de la Fiscalía de una orden de detención contra Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Doc. ICC-02/05-01/09-OA, de 3 de febrero de 2010.

“Decision Pursuant to Article 87(7) of the Rome Statute on the Failure by the Republic of Malawi to Comply with the Cooperation Requests Issued by the Court with Respect to the Arrest and Surrender of Omar Hassan Ahmad Al Bashir”, ICC-02/05-01/09, de 12 de diciembre de 2011.

The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi, “Decision on the request for suspensive effect and the request to file a consolidated reply”, de 22 de noviembre de 2013, ICC-01/11-01/11-480.

The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, “Decision on the cooperation of the Democratic Republic of the Congo regarding Omar Al Bashir’s arrest and surrender to the Court”, ICC-02/05-01/09, de 9 de abril de 2014.

The Prosecutor v. Simone Gbagbo, “Decision on Côte d’Ivoire’s challenge to the admissibility of the case against Simone Gbagbo”, Caso núm. ICC-02/11-01/12, de 11 de diciembre de 2014.

The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta, “Decision on withdrawal of charges against Mr Kenyatta”, ICC-01/09-02/11, de 13 de marzo de 2015.

The Prosecutor v. Simone Gbagbo, Judgment on the appeal of Côte d’Ivoire against the decision of Pre-Trial Chamber I of 11 December 2014 entitled “Decision on Côte d’Ivoire’s challenge to the admissibility of the case against Simone Gbagbo”, Caso núm. ICC-02/11-01/12 OA, de 27 de mayo de 2015.

The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, “Decision on the non-compliance by the Republic of Djibouti with the request to arrest and surrender Omar Al Bashir to the Court and referring the matter to the United Nations Security Council and the Assembly of the State Parties to the Rome Statute”, ICC-02/05-01/09, de 11 de julio de 2016.

The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, “Decision on the non-compliance by the Republic of Uganda with the request to arrest and surrender Omar Al Bashir to the Court and referring the matter to the United Nations Security

Council and the Assembly of State Parties to the Rome Statute”, ICC-02/05-01/09, de 11 de julio de 2016.

The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, “Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by South Africa with the request by the Court for the arrest and surrender of Omar Al Bashir”, ICC-02/05-01/09, de 6 de julio de 2017.

The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, “Judgment in the Jordan referral re Al Bashir appeal”, ICC-02/05-01/09 OA2, de 9 de mayo de 2019.

Situation in the People’s Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar, “Decision pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the authorisation of an investigation into the situation in the People’s Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar”, de 14 de noviembre de 2019, Doc. ICC-01/19-27.

Situation in the Islamic Republic of Afghanistan, “Judgement on the appeal against the decision on the authorization of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan”, de 5 de marzo de 2020, Doc. ICC-02/17-138.

Situation in the State of Palestine, “Decision on the Prosecution request pursuant to Article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine”, de 5 de febrero de 2021, Doc. ICC-01/18/143.

The Prosecutor v. Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé, “Judgement in the appeal of the Prosecutor against Trial Chamber I’s decision on the no case to answer motions,” Caso núm. ICC-02/11/01/15 A, de 31 de marzo de 2021.

“Finding under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Mongolia with the request by the Court to cooperate in the arrest and surrender of Vladimir Vladimirovich Putin and referral to the Assembly of States Parties”, ICC-01/22, de 24 de octubre de 2024.

Situation in Ukraine, “Finding under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Mongolia with the request by the Court to cooperate in the arrest and surrender of Vladimir Vladimirovich Putin and referral to the Assembly of States Parties”, ICC-01/22, de 24 de octubre de 2024.

7.2.3 Otros documentos oficiales de tribunales internacionales

Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Dissenting opinion of Judge *ad hoc* Van den Wyngaert.

Orden de detención de Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Doc. ICC-02/05-01/09, de 4 de marzo de 2009. Segunda orden de detención de Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Doc. ICC-02/05-01/09, de 12 de julio de 2010.

Orden de detención de Muammar Mohammed Abu Minyar Qadhafi, Doc. ICC-01/11, de 27 de junio de 2011.

The Prosecutor v. Simone Gbagbo, “Request to vacate arrest warrant”, Caso núm. ICC-02/11-01/12, de 15 de junio de 2021.

“Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova”, Press release, de 17 de marzo de 2023, disponible en <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>

Registry Report on the implementation of Pre-Trial Chamber II’s Decision of 24 April 2023 (ICC01/22-23-Conf-Exp), de 5 de mayo de 2023, ICC-01/22-29-Conf-Exp.

Registry transmission of a communication received from Mongolia in relation to Pre-Trial Chamber II’s Order dated 24 April 2023 (ICC-01/22-23-Conf-Exp), 30 August 2024, ICC-01/22-83-Conf-Exp.

7.3 Tratados internacionales

Carta de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945.

Pacto de Varsovia, de 14 de mayo de 1955.

Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, de 18 de abril de 1961.

Convención de Viena sobre derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969.

Estatuto de Roma, de 17 de julio de 1998.

7.4 Documentos y bases de datos oficiales de organizaciones internacionales

7.4.1 Organización de las Naciones Unidas

Principios de Derecho internacional reconocidos por el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Núremberg, aprobados por la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas y presentados a la Asamblea General, de 31 de diciembre de 1950.

Asamblea General, XXIX Periodo de sesiones, Informe del Comité Especial de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, Doc. A/9827, Apéndice. A/RES/1005 (ESII), de 9 de noviembre de 1956.

Conclusiones del Comité Especial de las Naciones Unidas para la Cuestión de Hungría. 20 de junio de 1957 (Capítulo XVII).

A/RES/3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974.

A/RES/68/262, de 1 de abril de 2014.

A/RES/ES-11/4, de 13 de octubre de 2022.

Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel, Doc. A/80/337, 14 de agosto 2025.

Consejo de Derechos Humanos. Resolución 49/1 de 4 de marzo de 2022, Doc. A/HRC/RES/49/1.

Proyecto de artículos sobre Inmunidad de jurisdicción penal extranjera de los funcionarios del Estado, aprobado en primera lectura por la Comisión de Derecho Internacional, A/CN.4/L.969, de 31 de mayo de 2022.

S/PV. 754, de 4 de noviembre de 1956.

S/PV. 1441, de 21 de agosto de 1968.

S/PV. 1442, de 22 de agosto de 1968.

S/PV. 1443, de 22 de agosto de 1968.

S/PV. 2185, de 5 de enero de 1980.

S/PV. 2186, de 5 de enero de 1980.

S/PV. 2190, de 7 y 9 de enero de 1980.

S/RES/827, de 25 de mayo de 1993.

S/RES/955, de 8 de noviembre de 1994.

S/RES/2623, de 27 de febrero de 2002.

S/RES/1422, de 12 de julio de 2002.

S/RES/1487, de 12 de julio de 2003.

S/RES/1593, de 31 de marzo de 2005.

S/PV. 5953, de 10 de agosto de 2008.

S/RES/1970, de 26 de febrero de 2011.

S/2022/155, de 25 de febrero de 2022.

S/PV. 8979, de 25 de febrero de 2022.

S/2022/231, de 24 de marzo de 2022.

S/PV. 9002, de 24 de marzo de 2022.

United Nations. Peace Security Data Hub, disponible en <https://psdata.un.org/dataset/DPPA-SCVETOES>

7.4.2 De otras organizaciones internacionales

Decision on the progress report of the Commission on the implementation of the Assembly decisions on the International Criminal Court (ICC) Doc. EX.CL/710(XX), Assembly/AU/Dec.397(XVIII).

Decision on the International Criminal Court Doc. EX.CL/1068(XXXII), Assembly/AU/Dec.672(XXX).

Statement by the North Atlantic Council on the so-called referéndum in Crimea, 17 de marzo de 2014, disponible en <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2014/03/17/statement-by-the-north-atlantic-council-on-the-so-called-referendum-in-crimea?selectedLocale=>.

Statement by NATO Heads of State and Government on Russia's attack on Ukraine, 25.2.2022, disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_192489.htm?selectedLocale=en; OAS Member States condemn Russian attack on Ukraine", 25.2.2022, disponible en <https://usoas.usmission.gov/oas-member-states-condemn-russian-attack-on-ukraine/>.

7.5 Normativa nacional

Implementation of the Rome Statute of the International Criminal Court Act 27 of 2002, GG 23642, de 18 de julio de 2002, disponible en <https://www.justice.gov.za/legislation/acts/2002-027.pdf>.

LO 16/2015, de 27 de octubre, sobre privilegios e inmunidades de los Estados extranjeros, las Organizaciones Internacionales con sede u oficina en España y las Conferencias y Reuniones internacionales celebradas en España: «BOE» núm. 258, de 28 de octubre de 2015, páginas 101299 a 101320.

7.6 Otra documentación

"African Union Chief slams ICC warrant for Sudan's president", France 24, 26 de julio de 2010, disponible en <https://www.france24.com/en/20100726-mathurika-african-union-international-criminal-court-bashir-darfur-solidarity-warrant> "Arresting Putin risks engaging in war with Russia, President Ramaphosa warns on national security", Daily Maverick South Africa, 18 de julio de 2023, disponible en <https://www.dailymaverick.co.za/article/2023-07-18-arresting-putin-risks-engaging-in-war-with-russia-president-ramaphosa-warns-on-national-security/>.

“Arrest of Putin would be declaration of war”, Business Day, 23 de marzo de 2023, disponible en <https://www.businesslive.co.za/bd/world/2023-03-23-arrest-of-putin-would-be-declaration-of-war/>.

“Briefing by Foreign Ministry Spokeswoman Maria Zakharova”, Moscow, The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, de 16 de marzo de 2023, disponible en https://mid.ru/en/press_service/spokesman/briefings/1858321/#116.

“Imposing sanctions on the International Criminal Court”. The White House, 6 de febrero de 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-sanctions-on-the-international-criminal-court/>.

“La Presidencia de la Asamblea de los Estados Partes reafirma el inquebrantable apoyo a la Corte Penal Internacional”, Corte Penal Internacional, 22 de marzo de 2023, disponible en <https://www.icc-cpi.int/news/presidency-assembly-states-parties-rome-statute-reaffirms-its-unwavering-support-international?lang=Spanish>.

“Press conference by Permanent Representative Vassily Nebenzia dedicated to the beginning of the Russian Presidency of UNSC in April 2023”, Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations, de 3 de abril de 2023, disponible https://russiaun.ru/en/news/pressconf_03042023.

“Russia must end reprisals and intimidation of ICC Prosecutor and judges: UN Special Rapporteurs”, 4 de febrero de 2026, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2026/02/russia-must-end-reprisals-and-intimidation-icc-prosecutor-and-judges-un>.

STEWART, James, “El artículo 28 del Estatuto de Roma”, Ponencia en la Cámara de Comercio de Bogotá de 1 de noviembre de 2018 en su función de Fiscal Adjunto de la Corte Penal Internacional, disponible en <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/20181102-dp-bogota.pdf>.

ZAVALA GILER, Osvaldo, “Check against delivery. Speech to the 23rd Session of the Assembly of State Parties”, La Haya, 4 de diciembre de 2024 https://asp.icc-cpi.int/sites/default/files/asp_docs/ASP23-STMT-REG-ENG.pdf

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

Maximiliano Koch

Profesor de Relaciones Internacionales y Derecho Internacional Público

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas – Universidad de Deusto

ORCID: 0009-0009-9791-9593

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS BRICS COMO AGRUPACIÓN DE INTERREGIONALISMO HÍBRIDO. 2.1. Definición: agrupación de interregionalismo híbrido. 2.2. Fases de consolidación de los BRICS+. 2.3. Consecuencias analíticas: dimensiones políticas y económicas. 3. LA DIMENSIÓN POLÍTICA EXTERIOR: LOS BRICS ANTE EL ORDEN INTERNACIONAL. 3.1. Patrones de voto en la Asamblea General de Naciones Unidas. 3.2. El “techo” de los derechos humanos: un patrón compartido. 3.3. Síntesis analítica: selectividad, coherencia limitada y proyección del grupo. 4. LA DIMENSIÓN POLÍTICA INTERIOR: PODER, ASIMETRÍAS Y ADAPTACIÓN DEL BLOQUE. 4.1. Expansión y nueva arquitectura del bloque. 4.2. China y Rusia: liderazgo asimétrico y operacionalización política de la hegemonía. 4.3. Interregionalismo híbrido bajo presión: flexibilidad institucional y liderazgo asimétrico. 5. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA: ENTRE EL PESO GLOBAL Y LAS ASIMETRÍAS INTERNAS. 5.1. El peso económico de BRICS en la transición global: por qué Washington lo percibe como una amenaza. 5.2. La guerra en Ucrania como acelerador intra-BRICS: Rusia como eje del reordenamiento comercial. 5.3. La economía como dimensión del interregionalismo híbrido: cooperación funcional sin cohesión normativa. 6. CONCLUSIONES. 7. ANEXOS: Resumen temático de votaciones BRICS y BRICS+ sobre la invasión de Ucrania (2022-2025). 8. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

Desde su concepción original como simple acrónimo económico en 2001, los BRICS se han transformado en un actor relevante dentro de la gobernanza internacional. Lo que comenzó como una etiqueta de mercado para identificar a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica como principales economías emergentes, hoy opera como una agrupación interregional híbrida que desafía las categorías clásicas del Derecho Internacional.

Los BRICS carecen de tratado constitutivo, no cuentan con un secretariado permanente ni disponen de mecanismos supranacionales de decisión: funcionan mediante cumbres anuales, declaraciones conjuntas y consensos negociados, sin que exista una estructura burocrática vinculante que limite la autonomía de sus miembros. Esta ambigüedad jurídica y su bajo nivel de institucionalización explican su resiliencia y capacidad de adaptación, pero también generan interrogantes sobre su coherencia normativa y su verdadera eficacia como actor global.

En el centro de esta flexibilidad se sitúa el principio de soberanía estatal, que asegura que cada miembro conserva plena autonomía para definir su política exterior y modular su grado de cooperación. Esta característica se refleja no solo en la ausencia de sanciones internas frente a posibles incumplimientos, sino también en la forma en que el grupo gestiona sus propias tensiones, como lo muestran episodios de conflicto fronterizo entre India y China, o la ambigüedad frente a intervenciones internacionales de miembros fundadores¹.

En este marco, la invasión rusa de Ucrania en 2022 representa un catalizador de la evolución del bloque. Las respuestas divergentes de los BRICS —abstenciones, neutralidad o rechazo a sanciones unilaterales— evidenciaron sus dificultades para actuar como actor geopolítico coherente. Sin embargo, lejos de debilitar al bloque, este escenario impulsó nuevas estrategias de cohesión: la ampliación bajo el formato BRICS+, el fortalecimiento del comercio intra-bloque y la reafirmación de la soberanía como principio rector.

Partiendo de esta premisa, este trabajo plantea como hipótesis que la guerra en Ucrania ha acelerado la transición hacia una cuarta etapa de desarrollo de los BRICS, caracterizada por tres dinámicas principales: a) la expansión geográfica y funcional a través de BRICS+ y la incorporación de Estados asociados; b) el incremento del comercio e iniciativas financieras conjuntas orientadas a la autonomía frente a Occidente; y c) de manera crítica, la catapulta asimétrica de China

¹ VERMA, Raj y PAPA, Michaela, “Brics amidst India-China rivalry”, *Global Policy*, vol. 12, 2021, núm. 4, p. 511.

y Rusia como potencias hegemónicas dentro del bloque, que ha reconfigurando el equilibrio de poder interno sin alterar formalmente su estructura consensual.

Metodológicamente, se combina un análisis conceptual y jurídico de la naturaleza de los BRICS, una reconstrucción de sus fases de consolidación y un estudio empírico de patrones de voto y cooperación frente al conflicto de Ucrania.

La relevancia de este estudio radica en que permite comprender cómo un actor internacional sin estructura institucional formal ni personalidad jurídica clara puede incidir en el equilibrio de poder global, ofrecer márgenes de maniobra a Estados sancionados y proyectar modelos alternativos de concertación Sur-Sur, al tiempo que reproduce internamente las lógicas asimétricas de poder que proclama combatir a escala global. El análisis a través de cuatro dimensiones —política exterior, política interior, económica exterior y económica interior— revela que la flexibilidad y la soberanía, tan centrales para la identidad BRICS, generan efectos radicalmente distintos según el plano de que se trate: parálisis en la acción política colectiva, pero dinamismo en la integración económica descentralizada; igualdad formal entre miembros, pero jerarquización material creciente.

En suma, este análisis aporta elementos para debatir el lugar de los BRICS+ en la transición hacia un mundo multipolar, y para evaluar si un bloque cuya cohesión se ha fortalecido paradójicamente gracias a una guerra de agresión puede sostener su pretensión de representar al Sur Global sin que las contradicciones normativas y las asimetrías internas erosionen esa identidad.

2. LOS BRICS COMO AGRUPACIÓN DE INTERREGIONALISMO HÍBRIDO

La configuración actual de los BRICS+ como sujeto de cooperación intergubernamental requiere analizar tanto su naturaleza institucional como sus implicaciones para la acción colectiva frente a la crisis de Ucrania. A diferencia de las organizaciones internacionales clásicas, los BRICS carecen de tratado constitutivo y funcionan mediante consensos negociados, lo que genera tanto su resiliencia como sus limitaciones. Esta sección examina la definición conceptual de los BRICS y sus consecuencias para comprender por qué el grupo puede actuar de modo coherente en ciertos ámbitos mientras permanece fragmentado en otros.

2.1. Definición: agrupación de interregionalismo híbrido

A pesar de la creciente relevancia de los BRICS en el escenario internacional, su naturaleza y objetivos siguen siendo objeto de debate. Esta indefinición responde

a varios factores concurrentes: la heterogeneidad de sus miembros, la ausencia de un tratado constitutivo, la falta de una secretaría permanente y la inexistencia de mecanismos institucionales claramente definidos. A ello se suma su dispersión geográfica, que dificulta encuadrarlos como un bloque regional coherente².

En sus propios documentos y declaraciones, los BRICS han intentado compensar esta indefinición dotándose de una identidad común que trascienda sus diferencias internas. Se autodefinen como una asociación de países diversos, unidos por principios como el respeto mutuo, la igualdad soberana, la no injerencia y la cooperación para beneficio mutuo. Estos valores se traducen en una estructura de funcionamiento flexible: las decisiones se toman por consenso, tras consultas plenas, y la soberanía nacional de cada miembro se preserva como condición esencial, lo que les permite adaptarse a un entorno geopolítico en cambio constante. En este sentido, el propio grupo se ha presentado como “una plataforma para el diálogo y la cooperación entre sus países miembros” (Declaración Conjunta de la Cuarta Cumbre, 2012), reafirmando su carácter deliberativo y no institucionalizado³.

No obstante, esta auto-caracterización resulta insuficiente para captar la evolución del grupo. Aunque inicialmente informal, los BRICS han desarrollado progresivamente ciertos elementos de institucionalidad. El proceso de ampliación bajo el formato BRICS+, la creación del Nuevo Banco de Desarrollo y la consolidación de mecanismos de coordinación sectorial apuntan hacia una mayor estructuración, en línea con la aspiración, expresada ya en la Cumbre de Sudáfrica de 2013, de convertirse en un mecanismo estable de coordinación en asuntos económicos y políticos globales.

En este trabajo se parte de la premisa de que los BRICS pueden entenderse como *una agrupación de interregionalismo híbrido*. Esta doble caracterización no solo describe su naturaleza, sino que permite identificar una serie de rasgos operativos que estructuran su funcionamiento. Ello se traduce en una capacidad limitada de *enforcement*, una fuerte dependencia del consenso y una elevada vulnerabilidad a las divergencias internas. Su funcionamiento se articula, fundamentalmente, en torno a cumbres anuales, declaraciones conjuntas y grupos de trabajo especializados que operan sin estructuras burocráticas permanentes⁴.

² STUENKEL, Oliver, *The BRICS and the Future of Global Order*, 2da. ed, Lexington Books/Bloomsbury, Lexington/London, 2020, pp. 2-3.

³ KÄKÖNEN, Jyrki, “BRICS as a new power in International Relations?”, *Geopolitics, History, and International Relations*, vol. 6, 2014, núm. 2, p. 88.

⁴ BROSIG, Malte, *The role of BRICS in Large-Scale Armed Conflict. Building a Multi-Polar World Order*, Palgrave-MacMillan / University of Warwick, Coventry, 2019, p. 2.

Por otro lado, la noción de interregionalismo híbrido, desarrollada por autores como S. Naik, permite dar cuenta de su configuración transregional. Los BRICS reúnen a potencias emergentes de Asia, África, América Latina y Eurasia, generando un espacio de concertación que trasciende las lógicas regionales tradicionales. Esta forma de articulación implica la agregación de intereses diversos sin que se consolide una identidad normativa común, lo que favorece estrategias de multialineamiento y una coordinación flexible en foros multilaterales. En este sentido, iniciativas como la creación del Nuevo Banco de Desarrollo ilustran la capacidad del grupo para proyectarse como plataforma de cooperación económica y financiera sin recurrir a estructuras altamente formalizadas⁵.

Esta doble aproximación —agrupación e interregionalismo híbrido— permite explicar tanto las fortalezas como las limitaciones del grupo. Entre las primeras destacan su flexibilidad procedimental, su adaptabilidad a contextos geopolíticos cambiantes y su capacidad para integrar agendas diversas. Entre las segundas, la dificultad para generar compromisos vinculantes, la ausencia de mecanismos de sanción y la fragilidad de su cohesión interna en contextos de alta tensión internacional.

A la luz de estas premisas, resultan inadecuadas otras etiquetas frecuentemente empleadas. Definir a los BRICS+ como una organización internacional resulta impreciso, dada la ausencia de un tratado constitutivo y de una personalidad jurídica propia⁶. Tampoco encajan plenamente en la noción de régimen internacional⁷, pues no producen normas obligatorias ni funcionan como entidad reguladora de comportamientos estatales. De igual forma, resulta exagerado calificarlos de alianza o bloque político, ya que, pese a su agenda reformista de las instituciones globales, no comparten una ideología común ni desarrollan compromisos de defensa mutua⁸.

En suma, concebir a los BRICS como una agrupación de interregionalismo híbrido ofrece una definición que refleja mejor la tensión entre su informalidad estructural y su ambición de actuar como actor colectivo en la gobernanza global.

⁵ NAIK, Shraddha, “The emergence of BRICS: An extension of interregionalism to the Global South”; en FÉRON, Élise, KÄKÖNEN, Jyrki y RACHED, Gabriel (eds.), *Revisiting Regionalism and the Contemporary World order: Perspectives from the BRICS and beyond*. Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Toronto, 2019; p. 63.

⁶ KRASNER, Stephen D., *International Regimes*, Cornell University Press, London, 1983, p. 2.

⁷ SHEN, Qi y ZOU, Xiaolong, (2024). “Evolution of cooperation among BRICS countries in global climate governance: from UNFCCC to the Paris agreement”, *Mgimo Review of international Relations*, vol. 17, 2024, núm. 1, p. 65.

⁸ BROSIG, Malte (2019), *op. cit.*, p. 4.

Esta perspectiva permitirá, en los apartados siguientes, analizar cómo factores disruptivos —como la guerra de Ucrania— inciden en su evolución, tensando los límites de esta fórmula flexible y reconfigurando su papel como actor internacional.

2.2. Fases de consolidación de BRICS+

La trayectoria de los BRICS refleja una evolución no lineal, que se comprende mejor a la luz de su caracterización como agrupación de interregionalismo híbrido. Más que seguir un proceso clásico de institucionalización progresiva, el grupo ha experimentado una adaptación continua a las transformaciones del entorno internacional⁹. En este sentido, su desarrollo puede leerse en distintas fases, en las que se reconfiguran tanto su grado de articulación interna como sus instrumentos de cooperación y su proyección internacional.

Siguiendo esta lógica, diversos autores han propuesto lecturas en fases que permiten identificar hitos y puntos de inflexión en su trayectoria. Entre ellas, la periodización de O. Stuenkel distingue tres etapas principales, a partir de las cuales es posible incorporar una cuarta que da cuenta de las transformaciones más recientes del grupo¹⁰.

Una primera fase, que se extiende aproximadamente entre 2001 y 2007, corresponde al origen del acrónimo BRIC en el ámbito financiero. Acuñado por el informe de Goldman Sachs, se utilizaba para describir un conjunto de países con características económicas y demográficas similares¹¹. El término tenía como objetivo atraer inversores globales a estos mercados emergentes, reforzando la narrativa de que Brasil, Rusia, India y China serían los motores del crecimiento mundial del siglo XXI. En esta etapa, el BRIC no funcionaba como un bloque político ni como un foro de coordinación, sino como una etiqueta de mercado.

La segunda fase se inicia en el contexto de la crisis financiera global de 2008, que actuó como catalizador para la politización del grupo. La crisis evidenció la vulnerabilidad de las economías desarrolladas y abrió un espacio para que las potencias emergentes reclamaran un mayor protagonismo en la gobernanza global. En este marco, se celebraron los primeros encuentros a nivel ministerial y, posteriormente, la primera cumbre de líderes, lo que marcó el inicio de una coordinación política incipiente. La incorporación de Sudáfrica en 2010 consolidó la

⁹ COOPER, Andrew F., *BRICS. A very short introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 1.

¹⁰ STUENKEL, Oliver, *The BRICS and the Future of Global Order*, 2da. ed, Lexington Books/Bloomsbury, Lexington/London, 2020, p. 77.

¹¹ O'NEIL, Jim, "Building Better Global Economic BRICs", *Global Economics Paper*, núm. 66, 2001, pp. 1-16.

configuración inicial del grupo y reforzó su dimensión transregional. Durante esta etapa, los BRICS comenzaron a coordinar posiciones en foros como el G20 y a presentarse como una voz alternativa frente al orden económico dominado por Occidente, aunque manteniendo un carácter predominantemente informal y dependiente de la voluntad política de sus miembros.

A partir de 2012 puede identificarse una tercera fase, caracterizada por una mayor densidad institucional y por el desarrollo de instrumentos concretos de cooperación. La cumbre de Fortaleza en 2014 constituye un hito en este proceso, al marcar la transición desde un foro de concertación hacia una agrupación dotada de herramientas propias de financiación y apoyo mutuo. La creación del Nuevo Banco de Desarrollo y del Acuerdo de Contingentes de Reserva supuso la introducción de compromisos financieros tangibles y reforzó la capacidad del grupo para actuar de manera coordinada en el ámbito económico. Sin embargo, este avance no implicó una transformación en una organización internacional en sentido estricto, sino que se mantuvo dentro de los parámetros de una institucionalización limitada, coherente con su lógica de interregionalismo híbrido¹².

En el escenario actual, los BRICS atraviesan una nueva etapa caracterizada por una expansión geográfica e institucional sin precedentes, alimentada en parte por las transformaciones geopolíticas derivadas de la guerra en Ucrania. Esta fase se distingue por la ambición de consolidarse como un bloque más amplio y diverso y, al mismo tiempo, por la profundización de la cooperación interna en ámbitos estratégicos. No obstante, esta mayor articulación no implica una cesión de soberanía ni una subordinación de los Estados miembros frente a problemáticas internacionales, sino que refleja la voluntad de compatibilizar la flexibilidad originaria del grupo con una proyección más cohesionada y con mayor influencia en la reconfiguración del sistema multilateral.

En suma, la trayectoria de los BRICS pone de manifiesto cómo su carácter flexible y su baja institucionalización han sido, a la vez, una fortaleza y una condición para adaptarse a escenarios globales cambiantes. Esta flexibilidad les ha permitido evolucionar de una simple etiqueta financiera a una agrupación interregional con capacidades de concertación política, cooperación financiera y proyección global, sin perder su vocación de preservar la soberanía de sus miembros. Hoy, esta lógica dinámica se traduce en una cuarta etapa caracterizada por la expansión en múltiples ámbitos y por la necesidad de responder a crisis disruptivas que interpelan directamente su cohesión interna. Entre ellas, la guerra en Ucrania

¹² SALZMAN, Rachel, *Russia, BRICS, and the Disruption of Global Order*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2019, pp. 32-33

constituye un caso paradigmático: un desafío que ha tensionado los límites del consenso y expuesto las dificultades del bloque para actuar como actor geopolítico coherente.

2.3 Consecuencias analíticas: dimensiones políticas y económicas

A partir de la caracterización de los BRICS como una agrupación de interregionalismo híbrido, y a la luz de su evolución reciente, resulta pertinente examinar qué tipo de implicaciones analíticas se derivan de su configuración institucional. Más que asumir la existencia de patrones estables a lo largo de todas sus fases, el análisis se centra en identificar tensiones estructurales que, aunque inherentes a su diseño, se hacen especialmente visibles en determinados contextos. En este sentido, el análisis por dimensiones permite explorar cómo estas tensiones se manifiestan en la fase actual del grupo.

En la dimensión de política exterior, la ausencia de mecanismos vinculantes de decisión abre simultáneamente oportunidades y límites. Por un lado, el consenso actúa como un instrumento de cohesión mínima que permite sostener una identidad colectiva pese a la heterogeneidad de sus miembros. Por otro, esa misma exigencia de unanimidad puede restringir la capacidad del grupo para articular posiciones comunes en contextos de desacuerdo sustantivo, favoreciendo formulaciones generales o ambivalentes. En este sentido, la estructura del grupo no determina una incapacidad de acción colectiva, pero sí configura un entorno en el que dicha acción resulta contingente y dependiente de la convergencia de intereses.

En la dimensión política interna, la falta de mecanismos formales de equilibrio institucional plantea una tensión entre igualdad soberana y distribución efectiva de poder. Mientras que la ausencia de jerarquías formalizadas preserva la autonomía de los Estados miembros y sostiene la lógica intergubernamental del grupo, también deja abierto el espacio para que las asimetrías económicas, tecnológicas o militares se traduzcan en formas de influencia diferenciada.

En este sentido, parte de la literatura ha señalado que la combinación entre consenso y heterogeneidad estructural puede limitar la capacidad del grupo para capitalizar su potencial colectivo y favorecer dinámicas de fragmentación¹³, al tiempo que el peso relativo de determinados actores —en particular en los ámbitos económico y de seguridad— tiende a reforzar posiciones de liderazgo no

¹³ BRÜTSCH, Christian y PAPA, Mihaela, “Deconstructing the BRICS: Bargaining coalition, imagined community, or geopolitical fad?”, *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 6, 2013, núm. 3, p. 299.

formalizadas¹⁴. Desde la narrativa oficial de los BRICS, sin embargo, esta misma lógica es interpretada como una fuente de flexibilidad y como la base de un modelo no jerárquico adaptable a contextos internacionales cambiantes¹⁵. En conjunto, esta configuración permite tanto dinámicas de cooperación horizontal como procesos de consolidación de liderazgos informales, cuya dirección y alcance no pueden asumirse a priori.

En el plano económico, la flexibilidad estructural del grupo introduce una lógica distinta. La ausencia de coordinación centralizada limita la articulación de estrategias plenamente integradas, pero facilita la coexistencia de iniciativas diversas, desarrolladas a partir de intereses parcialmente convergentes. Más que traducirse en una proyección económica internacional coherente, esta característica se refleja sobre todo en el funcionamiento interno del bloque.

Por último, en la dimensión económica interna, la inexistencia de reglas vinculantes orientadas a la redistribución o a la reciprocidad genera un entorno en el que las dinámicas económicas tienden a desarrollarse sin una gobernanza correctiva explícita. Esta configuración abre la posibilidad tanto de una integración funcional basada en complementariedades como de la reproducción —o incluso profundización— de asimetrías entre los miembros. En este sentido, la estructura del grupo no orienta de manera unívoca hacia la convergencia o la divergencia, sino que deja ambas trayectorias abiertas.

En conjunto, estas dimensiones ponen de manifiesto que la naturaleza híbrida de los BRICS no conduce a un patrón de comportamiento único, sino que configura un marco de acción caracterizado por la coexistencia de oportunidades de coordinación y límites estructurales a la cohesión. Más que determinar resultados específicos, estas tensiones delimitan el espacio dentro del cual se desarrolla la acción del grupo.

Desde esta perspectiva, el análisis de su comportamiento en la fase actual —y en particular ante la guerra en Ucrania— permite observar cómo estas tensiones se traducen en prácticas concretas y qué tipo de equilibrios emergen en un contexto de transformación del orden internacional.

¹⁴ HOOIJMAAIJERS, Bas, “China, the BRICS, and the limitations of reshaping global economic governance”, *The Pacific Review*, vol. 34; 202, núm. 1, pp. 47-48.

¹⁵ BRICS, Río de Janeiro Declaration of the BRICS Summit, “Strengthening Global South Cooperation for a More Inclusive and Sustainable Governance”, Río de Janeiro, 6-7 de julio de 2025, párr. 98.

3. LA DIMENSIÓN POLÍTICA EXTERIOR: LOS BRICS ANTE EL ORDEN INTERNACIONAL

La respuesta diplomática de los BRICS a la invasión de Ucrania constituye un terreno especialmente relevante para observar cómo se manifiestan, en la práctica, las tensiones asociadas a su naturaleza como agrupación descentralizada y basada en el consenso. En un contexto de elevada presión internacional para adoptar posiciones claras, el comportamiento del grupo permite analizar hasta qué punto estas tensiones condicionan su capacidad de articulación colectiva. Esta sección examina, en particular, cómo los BRICS han abordado cuestiones relativas a la integridad territorial y a los derechos humanos, atendiendo tanto a los puntos de convergencia como a las divergencias que emergen en su actuación en foros multilaterales.

3.1 Patrones de voto en la Asamblea General de las Naciones Unidas

Desde la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, las declaraciones conjuntas de los BRICS han evitado asumir una posición común sobre el conflicto. En lugar de pronunciarse explícitamente, los comunicados se han limitado a recordar las posturas nacionales expresadas en los foros pertinentes —en particular el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU—, apoyando distintas iniciativas de mediación —en especial las del African Peace Initiative y del Group of Friends for Peace— y reclamando una resolución negociada¹⁶. Este recurso a fórmulas generales no es inédito: ya en 2014, tras la anexión de Crimea, el bloque evitó tanto condenar como respaldar expresamente a Rusia, ilustrando la dificultad de articular pronunciamientos colectivos en cuestiones de seguridad internacional¹⁷.

¹⁶ BRICS, Beijing Declaration of the BRICS Summit, Beijing, 23 de junio de 2022, párr. 22.

BRICS, Johannesburg II Declaration of the BRICS Summit, Johannesburgo, 24 de agosto de 2023, párr. 19.

BRICS, Kazan Declaration of the XVI BRICS Summit, “Strengthening Multilateralism for Just Global Development and Security”, Kazán (Federación Rusa), 23 de octubre de 2024, párr. 36.

BRICS (2025), párr. 22.

¹⁷ BROSIG, Malte, “Nun aber wirklich mehr Einfluss auf die Weltpolitik: BRICS+ im Zeitalter der Polykrise”, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, vol. 18, 2025, núm. 1, p. 148.

SEIBEL, Wolfgang, “The European Union, Ukraine, and the Unstable East”, en DINAN, D., NUGENT, N., PATERSON, W. E. y SEIBEL, W. (eds.), *The European Union in Crisis*. Palgrave, London, 2017, p. 273.

BRICS (2014), párr. 44.

Esta dinámica se encuentra estrechamente vinculada a su arquitectura decisoria basada en el consenso, que permite sostener una cohesión mínima, pero limita la posibilidad de adoptar posiciones comunes en contextos de alta sensibilidad política. En este sentido, el comportamiento del grupo puede interpretarse simultáneamente como una estrategia de preservación de su cohesión interna y como una manifestación de sus límites estructurales como actor geopolítico.

Sin embargo, esta lógica de mínimos encuentra un límite evidente en las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas. Allí, donde cada miembro debe pronunciarse individualmente, la ambigüedad del consenso se transforma en fragmentación explícita, revelando con mayor claridad las divergencias internas del grupo.

En efecto, a través de la resolución A/RES/ES-11/1, adoptada el 2 de marzo de 2022, la Asamblea General de la ONU condenó la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania y exigió su retirada inmediata e incondicional del territorio ucraniano¹⁸. Tres semanas después, la resolución A/RES/ES-11/2 reiteró esa condena, reclamó el cese de las hostilidades y enfatizó la necesidad de asistencia y protección humanitaria, reafirmando el respeto a las fronteras reconocidas y al derecho internacional humanitario¹⁹.

Los patrones de voto en estas primeras resoluciones ya dejaron al descubierto la fractura interna de los BRICS: Brasil se alineó con la mayoría internacional votando a favor, Rusia se opuso frontalmente y China, India y Sudáfrica optaron por la abstención como señal de cautela diplomática. Entre los futuros miembros del bloque ampliado, Egipto y Emiratos Árabes Unidos apoyaron las condenas, mientras que Irán se abstuvo y Etiopía mostró ambivalencia. Estos comportamientos sugieren que, incluso en cuestiones vinculadas a principios centrales del orden internacional como la integridad territorial, la convergencia del grupo se mantiene limitada y contingente.

¹⁸ Asamblea General: Resolución A/RES/ES-11/1, “Agresión contra Ucrania”, 2 de marzo de 2022, párrs. 2, 3 y 4.

¹⁹ Asamblea General: Resolución A/RES/ES-11/2, “Consecuencias humanitarias de la agresión contra Ucrania”, 28 de marzo de 2022, párrs. 1, 2, y 9.

Tabla 1. Voto por país en A/RES/ES-11/1 (2 mar 2022) y A/RES/ES-11/2 (24 mar 2022)

País	Condición en 2022	A/RES/ES-11/1	A/RES/ES-11/2
Brasil	BRICS fundador	A favor	A favor
Rusia	BRICS fundador	En contra	En contra
India	BRICS fundador	Abstención	Abstención
China	BRICS fundador	Abstención	Abstención
Sudáfrica	BRICS fundador	Abstención	Abstención
Egipto	Nuevo miembro BRICS +	A favor	A favor
Emiratos Árabes Unidos	Nuevo miembro BRICS +	A favor	A favor
Etiopía	Nuevo miembro BRICS +	No votó	Abstención
Irán	Nuevo miembro BRICS +	Abstención	Abstención

Fuente: Elaboración propia con datos de Biblioteca Digital de las Naciones Unidas

En contraste, cuando las resoluciones apelan a principios más generales como la defensa de la Carta de la ONU, la integridad territorial o llamados amplios a la paz —como en A/RES/ES-11/1 (2022)²⁰, A/RES/ES-11/6 (2023)²¹ y A/RES/ES-11/7²² y 11/8 (2025)²³— emergen ciertas coincidencias. Brasil, Egipto, Emiratos Árabes Unidos e Indonesia votaron de manera reiterada a favor, alineándose con la mayoría internacional, mientras que China, India, Sudáfrica e Irán se mantuvieron en la abstención. Rusia, por su parte, rechazó de forma consistente estas iniciativas. Sin embargo, incluso en este terreno más amplio y normativo, la proporción de votos favorables disminuyó en las resoluciones más recientes, lo que revela la creciente dificultad para sostener consensos cuando los llamados a la paz se perciben como políticamente sesgados o indirectamente dirigidos contra Moscú.

²⁰ Asamblea General: Resolución A/RES/ES-11/1, “Aggression against Ukraine”, 2 de marzo de 2022.

²¹ Asamblea General: Resolución A/RES/ES-11/6, “Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine”, 23 de febrero de 2023.

²² Asamblea General: Resolución A/RES/ES-11/7, “Advancing a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine”, 24 de febrero de 2025

²³ Asamblea General: Resolución A/RES/ES-11/8, “The Path to Peace”, 24 de febrero de 2025.

En conjunto, los patrones de voto muestran que los BRICS y los BRICS+ tienden a coincidir únicamente en principios de bajo coste político, mientras que divergen de forma inmediata cuando las resoluciones implican consecuencias prácticas -como sanciones²⁴, exclusiones institucionales o atribución de responsabilidades-. En estos casos, la abstención se convierte en una estrategia recurrente para preservar márgenes de autonomía y evitar precedentes incómodos. La ampliación del grupo no ha corregido esta dinámica; por el contrario, ha incorporado nuevas trayectorias que refuerzan la heterogeneidad de intereses.

Desde esta perspectiva, los BRICS operan menos como un bloque con una posición común frente a crisis internacionales que como un foro flexible en el que cada Estado modula su comportamiento en función de cálculos estratégicos propios. La ausencia de condenas explícitas o de medidas internas contra Rusia no responde únicamente a afinidades políticas, sino que se inscribe en una lógica más amplia de rechazo a mecanismos percibidos como instrumentos selectivos de poder en el orden internacional.

Esta fragmentación no agota, sin embargo, las formas en que se manifiestan las tensiones internas del grupo. En otras dimensiones del conflicto, y en particular en el ámbito de los derechos humanos, estas mismas tensiones no se traducen en divergencia, sino en patrones de comportamiento más convergentes, cuya lógica responde a dinámicas distintas.

3.2 El “techo” de los derechos humanos: un patrón compartido

En este ámbito, los miembros de los BRICS muestran un patrón de convergencia consistente en sus posiciones dentro del sistema de Naciones Unidas. En la resolución A/RES/ES-11/3 del 7 de abril de 2022²⁵, que suspendió a Rusia del Consejo de Derechos Humanos, Brasil, China, India y Sudáfrica optaron por la

²⁴ Desde 2023, las Declaraciones de los BRICS han rechazado las medidas coercitivas unilaterales como contrarias a la Carta de la ONU, lo cual contrasta con sanciones efectivamente aplicadas por miembros del bloque, como el embargo alimentario ruso a la UE y otros países occidentales desde 2014, y las restricciones comerciales impuestas por China contra Lituania en 2021 en respuesta a la apertura de la oficina de representación de Taiwán.

BRICS (2023), párr. 4.

BRICS (2025), párr. 5.

²⁵ Asamblea General: Resolución A/RES/ES-11/3, “Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council”, 7 de abril de 2022, párr. 1.

abstención, mientras que Rusia votó en contra. Este patrón se reproduce en resoluciones posteriores: ante iniciativas que abordan de manera específica violaciones de derechos humanos vinculadas al conflicto en Ucrania, los miembros del grupo tienden a privilegiar posiciones de cautela o contención diplomática, evitando respaldar mecanismos que puedan implicar formas de rendición de cuentas internacional.

Esta convergencia no parece responder a una coordinación explícita, sino más bien a la existencia de incentivos estructurales compartidos. Como sugiere la literatura, una parte significativa de los miembros del grupo presenta debilidades institucionales en materia de derechos humanos, lo que contribuye a explicar su reticencia a apoyar iniciativas que refuercen estándares internacionales exigibles. Los datos del Índice de Derechos Humanos de López Jiménez apuntan en esta dirección: tanto entre los BRICS originales como en su versión ampliada, predominan regímenes clasificados como autoritarios o democracias defectuosas, con puntuaciones que reflejan niveles elevados de vulnerabilidad institucional en este ámbito²⁶.

El comportamiento de los miembros del BRICS+ introduce, no obstante, ciertos matices a esta dinámica. En la votación sobre la suspensión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos, países como Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Indonesia optaron por la abstención, mientras que Irán votó en contra. Aunque estas posiciones no son completamente homogéneas, tampoco alteran sustancialmente la lógica observada: más que una fragmentación abierta, reflejan una convergencia amplia en torno a la evitación de posicionamientos que impliquen mecanismos de rendición de cuentas internacional. En este sentido, el caso de Irán resulta ilustrativo, al marcar una posición más explícita de rechazo, pero sin cuestionar el patrón general de cautela compartida.

Este comportamiento se repite en las resoluciones posteriores centradas en derechos humanos, como A/RES/77/229 (2022)²⁷, A/RES/78/221 (2023)²⁸ y

²⁶ LÓPEZ JIMÉNEZ, José Ángel, “La cumbre de Johannesburgo y los BRICS+: derechos humanos y derivadas geopolíticas”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 27, 2025, núm. 58, pp. 142-145.

²⁷ Asamblea General: Resolución A/RES/ES-11/4, “Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations”, 12 de octubre de 2022.

²⁸ Asamblea General: Resolución A/RES/78/221, “Situation of human rights in the temporarily occupied territories of Ukraine, including the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol”, 19 de diciembre de 2023.

A/RES/79/184 (2024)²⁹: todos los BRICS, salvo Rusia, se abstuvieron sistemáticamente, mientras que entre los BRICS+ predominaron la abstención y el voto en contra, con Indonesia como única excepción al respaldar la resolución en 2023. Esta tendencia confirma que, en asuntos de derechos humanos vinculados a la guerra, la mayoría de estos países privilegia una estrategia de neutralidad o contención diplomática para evitar sentar precedentes que puedan volverse en su contra.

3.3 Síntesis analítica: selectividad, coherencia limitada y proyección del grupo

El análisis de la respuesta de los BRICS ante la guerra en Ucrania permite observar cómo las tensiones derivadas de su naturaleza como agrupación de interregionalismo híbrido se traducen en patrones diferenciados de comportamiento según la dimensión considerada. Lejos de producir una actuación uniforme, la combinación de consenso, baja institucionalización y heterogeneidad interna da lugar a una forma de acción colectiva selectiva y contingente.

En el ámbito de la integridad territorial y el uso de la fuerza, estas tensiones se manifiestan en una fragmentación visible, que limita la capacidad del grupo para articular posiciones comunes en contextos de alta sensibilidad política. Por el contrario, en el ámbito de los derechos humanos, la convergencia observada responde a la existencia de incentivos estructurales compartidos que favorecen la evitación de mecanismos de rendición de cuentas internacional. Esta diferencia confirma que la naturaleza híbrida del grupo no conduce a un patrón único, sino a resultados variables en función del grado de alineamiento de intereses entre sus miembros.

Estas dinámicas tienen implicaciones normativas relevantes. Aunque los BRICS han defendido de forma reiterada principios como la soberanía, la integridad territorial y el respeto a la Carta de las Naciones Unidas como bases de un orden internacional más inclusivo, su comportamiento frente a la guerra en Ucrania revela una aplicación selectiva de estos principios. La renuencia a condenar la agresión rusa y la preferencia por posiciones de abstención o ambigüedad limitan la capacidad del grupo para proyectarse como una alternativa normativa coherente y debilitan su potencial para cuestionar los dobles estándares del orden internacional vigente.

²⁹ Asamblea General: Resolución A/RES/79/184, “Situation of human rights in the temporarily occupied territories of Ukraine, including the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol”, 17 de diciembre de 2024.

En este sentido, más que un bloque articulado en torno a una identidad normativa común, los BRICS operan como un espacio de coordinación flexible en el que los principios se movilizan de manera instrumental, en función de los intereses estratégicos de cada miembro. Esta lógica pragmática no implica necesariamente una ausencia de influencia, pero sí configura una forma de proyección internacional fragmentada, en la que la coherencia colectiva queda subordinada a la preservación de la autonomía nacional.

Desde esta perspectiva, la ampliación del grupo y el énfasis en otras dimensiones de cooperación —particularmente en el ámbito económico— pueden interpretarse no solo como estrategias de expansión, sino también como respuestas funcionales a los límites estructurales de su cohesión política. En la medida en que la acción colectiva en el plano geopolítico se mantiene condicionada por estas tensiones, el fortalecimiento de otros mecanismos de articulación aparece como una vía alternativa para consolidar su relevancia en el sistema internacional.

4. LA DIMENSIÓN POLÍTICA INTERIOR: PODER, ASIMETRÍAS Y ADAPTACIÓN DEL BLOQUE

La guerra en Ucrania no solo ha puesto a prueba la capacidad de los BRICS para actuar como actor geopolítico, sino que ha contribuido a reconfigurar sus dinámicas internas. Ante la dificultad de articular posiciones comunes en el plano político, el grupo no ha experimentado un debilitamiento, sino una adaptación que combina dos procesos simultáneos: por un lado, la ampliación del bloque y la diversificación de sus mecanismos de cooperación; por otro, la consolidación de dinámicas de poder asimétricas entre sus miembros.

En este contexto, mientras la expansión del grupo ha reforzado su proyección internacional y su legitimidad como espacio representativo del Sur Global, también ha operado sobre una base estructural desigual, permitiendo que determinados actores —en particular China y, en menor medida, Rusia— incrementen su capacidad de influencia dentro del bloque sin necesidad de alterar formalmente su arquitectura consensual.

Para abordar esta doble dinámica, el análisis se organiza en dos niveles complementarios. En primer lugar, se examina la expansión reciente del grupo y la configuración de su nueva arquitectura institucional, con el fin de identificar los cambios en su alcance, composición y mecanismos de articulación (4.1). En segundo lugar, se analiza cómo esta transformación interactúa con las dinámicas internas de poder, prestando especial atención al papel de China como actor dominante en

términos estructurales y al uso estratégico del bloque por parte de Rusia en un contexto de reconfiguración de su estatus internacional (4.2).

4.1. Expansión y nueva arquitectura del bloque

En su última Declaración, los BRICS plasman una ambición de expansión que es a la vez discursiva y operativa: proclama el compromiso de reforzar la cooperación en un ‘BRICS ampliado’ articulado en torno a tres pilares -político y de seguridad, económico y financiero, y sociocultural-³⁰. Ese impulso se traduce inmediatamente en actos concretos, como la admisión de Indonesia como miembro y el reconocimiento de una lista de países asociados como *BRICS partner countries*, lo que convierte la apertura en un hecho político y operativo³¹.

En el contexto de la guerra en Ucrania, esta orientación adquiere un significado adicional: la expansión no solo responde a una lógica de proyección internacional, sino también a la necesidad de sostener la relevancia del grupo en un entorno geopolítico crecientemente polarizado.

La ambición expansiva viene además acompañada de medidas funcionales orientadas a integrar a los nuevos actores en los instrumentos del bloque, en particular a través de la ampliación del Nuevo Banco de Desarrollo y de la articulación de iniciativas financieras conjuntas³²- y de la voluntad de incorporar interesados en mecanismos como el CRA³³. Esta lógica refleja una estrategia más amplia de “más miembros, más instrumentos y mayor proyección”, que busca reforzar la capacidad operativa del grupo, aunque introduce nuevas tensiones en términos de cohesión y gobernanza³⁴.

Aunque esta orientación ha adquirido una nueva centralidad en el contexto actual, la estrategia de expansión no es completamente novedosa³⁵. Sus antecedentes pueden rastrearse ya en mecanismos previos como el formato *BRICS Outreach*, que ya permitía la participación flexible de países invitados a las cumbres³⁶. Sin embargo,

³⁰ BRICS (2025), párr. 2.

³¹ BRICS (2025), párr. 3.

³² BRICS (2025), párrs. 45; 48-50.

³³ BRICS (2025), párr. 53.

³⁴ BRICS (2025), párrs. 45, 53.

³⁵ KIPGEN, K., Thangjalen y CHAKRABARTI, Sukalpa, “The politics underpinning the BRICS expansion”, *Journal of Liberty and International Affairs*; vol. 8, 2022, núm. 3, p. 450.

³⁶ ZHAO, Huanyu y LESAGE, Dries, “Explaining brics outreach: motivations and institutionalization”, *International Organisations Research Journal*, vol. 15, 2020, núm. 2, p. 84.

el paso hacia BRICS+ implica un mayor grado de estructuración, orientado a consolidar una red más estable de cooperación con países del Sur Global³⁷.

El estallido de la guerra en Ucrania actuó, en este sentido, como catalizador de estas dinámicas. En este marco, la cumbre de Johannesburgo de 2023 marcó un punto de inflexión al formalizar la invitación a nuevos miembros, entre ellos Egipto, Etiopía, Irán, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos, a los que posteriormente se sumó Indonesia, ampliando la presencia del grupo en el Sudeste Asiático³⁸.

Por otra parte, la formalización de la categoría de Estados asociados en la Cumbre de Kazán de 2024 ha permitido articular una red más amplia de cooperación, integrando a países no miembros en determinadas dinámicas del bloque sin alterar su arquitectura decisoria. La adopción de principios y procedimientos para regular la expansión constituye un paso relevante hacia la institucionalización del grupo: una respuesta a la necesidad de dotarse de reglas mínimas de funcionamiento en un escenario de creciente heterogeneidad³⁹. No obstante, esa institucionalización incipiente convive con tensiones de fondo que el pragmatismo geopolítico de los BRICS no ha logrado disolver⁴⁰.

Ahora bien, este proceso de ampliación no ha sido lineal ni exento de tensiones entre los propios miembros fundadores. Detrás de la imagen de consenso proyectada en las cumbres, la expansión ha puesto de manifiesto desacuerdos de fondo sobre el sentido y la dirección del bloque. China y Rusia impulsaron una ampliación ambiciosa, orientada a sumar actores que reforzaran el peso geopolítico del grupo frente a Occidente. Para Moscú, cada nuevo miembro constituía una prueba adicional de que su aislamiento internacional era parcial y contestado; para Beijing, la ampliación consolidaba una red de socios comerciales y energéticos articulada en torno a sus propios intereses estratégicos. En esta lógica, la incorporación de Irán —

³⁷ GIACCAGLIA, Clarisa, “La ampliación de BRICS en el marco de un orden internacional de alineamientos complejos: un análisis de las motivaciones de sus miembros plenos y de los estados aspirantes al ingreso”, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South*, vol. 15, 2024, núm. 70, p. 54.

³⁸ Según Lee y Sims, la insistencia de China en expandir BRICS+ responde a su interés por reforzar su legitimidad internacional mediante la incorporación de países ricos en recursos y ajenos al orden liberal occidental, proyectándose así como líder de un orden multipolar alternativo. Esta estrategia busca contrarrestar limitaciones de credibilidad derivadas de su distancia respecto de normas internacionales establecidas. LEE, Brice Tseen Fu y SIMS, Juan Pablo, “Legitimacy through diversity: China’s leadership in the BRICS + expansion for global balance”, *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, vol. 18, 2024, núm. 2, pp. 266, 268 y 269.

³⁹ BRICS (2025), párr. 124.

⁴⁰ LÓPEZ JIMÉNEZ, José Ángel, *op. cit.*, p. 147.

un Estado bajo sanciones occidentales múltiples— y de Arabia Saudita y los Emiratos —actores energéticos de primer orden— respondía a una racionalidad geopolítica antes que estrictamente económica⁴¹.

India y Brasil, en cambio, manifestaron reservas significativas frente a este impulso. India, cuya estrategia de multi-alineamiento la lleva simultáneamente a participar en alianzas como el QUAD y el I2U2 junto a Estados Unidos, veía con desconfianza una ampliación que pudiera convertir a los BRICS en un bloque percibido como antioccidental, erosionando así los márgenes de maniobra que su diplomacia multivectorial le permite⁴². De hecho, India ha bloqueado activamente la candidatura de Pakistán, anteponiendo sus rivalidades bilaterales de seguridad a la lógica expansiva del grupo. Brasil, por su parte, ha resistido la incorporación de Venezuela por razones ideológicas y regionales⁴³. A estos bloqueos se suma la declinación de Argentina, que evidencia que la adhesión a BRICS no es irreversible y depende de la orientación política interna de cada Estado.

S. Hadebe profundiza en estas tensiones al observar que las “asimetrías internas” del grupo obstaculizan la acción cohesiva, generando una brecha significativa entre la imagen de unidad proyectada en las cumbres y la realidad de los intereses divergentes⁴⁴. Dentro de este esquema, las posiciones privilegiadas de Rusia y China en el Consejo de Seguridad de la ONU —con sus vetos coordinados en resoluciones relativas a Myanmar, Siria y Venezuela— sugieren que las dinámicas internas de los BRICS reproducen, a escala regional, las fracturas que dividen a la comunidad internacional en su conjunto⁴⁵. India y Sudáfrica, en cambio, evitan antagonizar con las grandes potencias occidentales, optando por una estrategia de equilibrios que entra en tensión con la orientación más confrontacional promovida por el eje Moscú-Beijing⁴⁶.

En este contexto de expansión acompañada de una incipiente institucionalización, la creación de la categoría de “Estados asociados” o “socios” de los BRICS, formalizada en la Cumbre de Kazán de octubre de 2024, constituye

⁴¹ ŠĆEPANOVIĆ, Jelena, “The Russia-Ukraine War at Four: Russia’s Attempts to Regain Status”, *International Journal*, vol. 8, 2026, núm. 1, pp. 110-112

HADEBE, Siyabonga P., “Power Asymmetries in BRICS: Serving the Global South or Entrenching Sino-Russian Interests?”, *Journal of BRICS Studies*, vol. 4, 2025, núm. 2, p. 134.

⁴² HADEBE, Siyabonga P., *op. cit.*, p. 134.

⁴³ EKSTEEN, Riaan, “Should BRICS be taken Seriously?”, *Athens Journal of Politics & International Affairs*, vol. 2, 2026, núm. 1, pp. 52-53.

⁴⁴ HADEBE, Siyabonga P., *op. cit.*, p. 131.

⁴⁵ *ibidem*, pp. 132-133.

⁴⁶ *ibidem*, p. 134

un paso adicional en la configuración de la nueva arquitectura del bloque⁴⁷. Esta figura, que entró en vigor el 1 de enero de 2025, permite a países no miembros participar en sesiones especiales de las cumbres y en reuniones ministeriales, así como contribuir a la redacción de comunicados y declaraciones finales, aunque sin derecho a voto en la aprobación de documentos. Entre los primeros Estados en recibir este estatus se encuentran Bielorrusia, Bolivia, Kazajistán, Cuba, Malasia, Tailandia, Nigeria, Uganda y Uzbekistán, con la posibilidad de que la lista se amplíe en el futuro próximo.

En este itinerario de apertura —que va del *Outreach* al BRICS+ y, más recientemente, a la creación de la categoría de Estados asociados— los BRICS han buscado reforzar su proyección como representantes del Sur Global. Ante la comunidad internacional, se presentan como una voz autorizada de las economías emergentes y como defensores de un orden más justo, inclusivo y representativo, así como en promotores de la paz, seguridad y estabilidad internacional⁴⁸ en contraste con las asimetrías del sistema vigente⁴⁹. Por ello, los BRICS se sienten legitimados para reclamar la reforma de la ONU, el FMI, el Banco Mundial y, en particular, del Consejo de Seguridad para que el conjunto de países en vías de desarrollo tenga una mayor participación⁵⁰. Lo hacen sin dejar de reconocer explícitamente la autoridad de organismos como la OMC o la OMS y con la defensa del multilateralismo como principio rector⁵¹. De este modo, el bloque intenta proyectarse no solo como un actor reformista que canaliza las demandas del Sur Global, sino también como un interlocutor legítimo y responsable dentro de la arquitectura institucional existente.

En síntesis, la evolución hacia el formato BRICS+ refleja la conjunción entre ambiciones estratégicas —impulsadas en gran medida por China— y un contexto global disruptivo marcado por la guerra en Ucrania. Sin embargo, lejos de resolver las tensiones internas del grupo, la expansión las reconfigura: al tiempo que amplía su proyección internacional, intensifica la heterogeneidad y refuerza el peso de las asimetrías entre sus miembros. En este sentido, la nueva arquitectura del bloque no neutraliza las dinámicas de poder, sino que las canaliza en un marco institucional flexible, en el que el liderazgo se ejerce de forma diferenciada y no formalizada.

⁴⁷ BRICS, XVI BRICS Summit. Kazan Declaration. Strengthening Multilateralism for Just Global Development and Security, de 23 de octubre de 2024.

⁴⁸ *ibidem*, párrs. 17 y ss.

⁴⁹ *ibidem*, párrs. 2, 8.

⁵⁰ *ibidem*, párrs. 6, 10, 12.

⁵¹ *ibidem*, párrs. 13, 15.

4.2. China y Rusia: liderazgo asimétrico y operacionalización política de la hegemonía

Para Rusia, la guerra en Ucrania ha transformado a los BRICS en un mecanismo crítico de recuperación y proyección de estatus internacional en un contexto de aislamiento occidental creciente. Según J. Šćepanović, Putin utilizó estratégicamente la Cumbre de Kazan de 2024 para proyectar legitimidad internacional a pesar del aislamiento occidental: más de treinta y cinco delegaciones estatales y seis organizaciones internacionales participaron en el evento, transformándolo en un mensaje geopolítico de que Rusia no estaba aislada sino que lideraba una coalición alternativa del mundo no occidental⁵².

Sin embargo, esta proyección de poder dentro de BRICS coexiste con una paradoja fundamental: la guerra socava los marcadores de estatus clásicos que Rusia ha invocado históricamente. Su posición permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, su arsenal nuclear y su capacidad para proyectar poder militar en regiones estratégicas —lo que Šćepanović caracteriza como marcadores anacrónicos de estatus— se ven progresivamente erosionados por el conflicto ucraniano. Una guerra que ha consumido recursos militares masivos, ha paralizado iniciativas en otros teatros geopolíticos (Siria, Oriente Medio) y ha expuesto limitaciones en la capacidad operativa del aparato militar ruso⁵³.

De este modo, BRICS ha adquirido para Moscú un significado compensatorio: el bloque se ha convertido en la plataforma primaria para proyectar la imagen de liderazgo de un mundo no occidental, de un orden alternativo que desafía la hegemonía liberal. Pero esta proyección es en gran medida simbólica, sin que se traduzca necesariamente en compromisos vinculantes, apoyo militar explícito o acciones concretas que solidificaran la alianza más allá de la retórica. Como señala Hopewell (2026), Putin utilizó la presidencia BRICS de 2024 para enmarcar la invasión como parte de un doloroso proceso de derrumbe del colonialismo clásico, intentando incorporar el conflicto ucraniano en una narrativa de transformación global que beneficia a todo el Sur Global⁵⁴.

Esta instrumentalización de BRICS refleja una posición contradictoria de Rusia: busca legitimar sus acciones a través del bloque, pero simultáneamente revela que su poder dentro de la estructura BRICS depende cada vez más de actores como

⁵² HADEBE, Siyabonga P., *op. cit.*, p. 134.

⁵³ *ibidem*.

⁵⁴ HOPEWELL, Kristen, "The ties that bind: reassessing the political significance of the BRICS amid Russia's War on Ukraine", *Globalizations*, 2026, p. 9

China, que se benefician de su aislamiento relativo, pero no necesariamente comparten sus objetivos estratégicos más amplios.

Mientras Rusia utiliza a BRICS como mecanismo reactivo de recuperación de estatus, China ha consolidado una posición de dominio económico y financiero, convirtiéndola así en la potencia hegemónica interna del bloque, de manera menos visible pero más estructural. S. Hadebe proporciona datos que sustentan esta tesis: China representa el 70% del PIB total de BRICS y aproximadamente el 69% de su comercio exterior⁵⁵. Estas asimetrías económicas masivas le permiten a Beijing configurar la agenda del bloque, modelar sus prioridades institucionales e imponer una lógica de integración que, aunque no explícitamente, reproduce una arquitectura de dependencia económica característica neo-hegemónica.

S. Hadebe introduce el concepto de *neoliberalismo con características sureñas* para describir cómo esta dominación económica china refuerza patrones de intercambio desigual dentro de BRICS: el bloque se ha convertido en plataforma para la expansión de inversión, tecnología y crédito chino, frecuentemente en términos que perpetúan estructuras de dependencia en recursos naturales para los miembros africanos y sudamericanos. Particularmente relevante es el fenómeno de concentración de capital digital: la dominación de China en tecnología, servicios financieros digitales (Alibaba, Tencent, plataformas de comercio electrónico) funciona como una nueva forma de imperialismo económico dentro del bloque mismo, replicando a escala regional las asimetrías que caracterizan el sistema global⁵⁶.

La reconfiguración de la relación ruso-china bajo el impacto de la guerra es particularmente reveladora. J. Šćepanović documenta que Rusia ha devenido paulatinamente en una posición de socio junior de China, un deslizamiento de poder que contradice la narrativa de asociación estratégica integral que ambos países proclaman. Las cifras comerciales son elocuentes: los envíos de petróleo ruso a China se han disparado, pero China ha negociado descuentos que alcanzan hasta el 35% sobre los precios de mercado, transformando la dependencia energética rusa en apalancamiento económico chino⁵⁷.

Según reportes atribuidos a fuentes de la diplomacia china citados por J. Šćepanović, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Beijing habría indicado internamente que no deseaba una derrota militar rusa porque esto habría convertido toda la atención estadounidense hacia la contención de China. En otras palabras,

⁵⁵ HADEBE, Siyabonga P., *op. cit.*, p. 134.

⁵⁶ HADEBE, Siyabonga P., *op. cit.*, pp. 132-133.

⁵⁷ ŠĆEPANOVIĆ, Jelena, *op. cit.*, pp. 110-112.

China valora a Rusia como herramienta geopolítica en una contienda mucho mayor entre dos superpotencias, en la que Rusia es fundamentalmente el actor secundario⁵⁸.

K. Hopewell complementa esta visión con datos sobre la dependencia tecnológica y manufacturera rusa respecto de China: noventa por ciento de las importaciones rusas de microelectrónica proviene de China, al igual que el 70% de sus máquinas-herramientas⁵⁹. Además, iniciativas como el Corredor de Granos Tierra-Rusia-China han reducido la dependencia china de exportadores occidentales de alimentos, creando nuevas cadenas de suministro que integran a Rusia como proveedora de materias primas en un ecosistema controlado por Beijing.

Este fenómeno no es simplemente una relación bilateral sino una reconfiguración del equilibrio interno de BRICS: conforme Rusia se debilita relativamente y China consolida su hegemonía económica, el bloque se transforma de un espacio de cooperación entre iguales a una plataforma donde la asimetría se naturaliza y normaliza. Esto es particularmente significativo porque deslegitima la narrativa oficial de los BRICS como alternativa igualitaria y equitativa al orden liberal occidental: internamente, el bloque reproduce las lógicas de poder asimétrico que proclama combatir a escala global.

4.3 Interregionalismo híbrido bajo presión: flexibilidad institucional y liderazgo asimétrico

El análisis de la expansión del bloque (4.1) y de las dinámicas de poder entre China y Rusia (4.2) permite ahora retornar al marco conceptual para examinar qué revelan estas dinámicas sobre el funcionamiento real de los BRICS como agrupación de interregionalismo híbrido. Lo que emerge no es una desviación del marco, sino su confirmación empírica: las tensiones observadas son precisamente las que este tipo de arquitectura institucional tiende a generar.

La naturaleza informal de los BRICS —su ausencia de tratado constitutivo, de mecanismos vinculantes y de secretaría permanente— genera simultáneamente su resiliencia y sus limitaciones. Los casos examinados en este capítulo ilustran ambas caras de esta tensión. Por un lado, la flexibilidad estructural ha permitido al grupo sobrevivir y evolucionar pese a la guerra en Ucrania, un evento disruptivo que habría podido fragmentarlo: el consenso como mecanismo de decisión ha actuado como escudo protector frente a la presión de tomar partido, permitiendo que cada miembro gestione sus propias contradicciones sin verse obligado a una ruptura formal. Por otro, esa misma flexibilidad ha impedido que los BRICS desarrollen una respuesta

⁵⁸ *ibidem*.

⁵⁹ HOPEWELL, Kristen, *op. cit.*, p. 11

colectiva genuina: las declaraciones conjuntas reflejan el mínimo común denominador entre posiciones divergentes, no una articulación política auténtica.

Esta dinámica confirma lo que el marco analítico anticipaba en la dimensión política interna: la ausencia de mecanismos formales de equilibrio institucional deja abierto el espacio para que las asimetrías económicas, tecnológicas y militares se traduzcan en formas de influencia diferenciada. Z. Han y M. Papa ofrecen un marco preciso para dar cuenta de este fenómeno: en las instituciones informales, los actores líderes ejercen su influencia a través de formas de liderazgo que no requieren imposición formal⁶⁰. En este sentido, China despliega un liderazgo predominantemente estructural —basado en su peso material y su capacidad para orientar la agenda—, mientras que Rusia ha intentado ejercer un liderazgo de carácter más discursivo, enmarcando la guerra como parte de una transformación global, pero sin capacidad para traducir esa narrativa en compromisos efectivos del grupo.

Una conclusión importante que emerge de este análisis es que las tensiones internas del bloque —entre China e India, entre las ambiciones expansivas de Moscú y las reservas de Nueva Delhi, entre la retórica igualitaria y la realidad asimétrica— no son fallas del sistema, sino rasgos constitutivos de un interregionalismo híbrido que agrega intereses diversos sin consolidar una identidad normativa común. Como señala el propio marco teórico, esta configuración favorece el multialineamiento y la coordinación flexible, no la acción colectiva vinculante. Sería un error, por tanto, esperar de los BRICS la coherencia de una alianza o el *enforcement* de un régimen: el grupo está diseñado —implícitamente— para producir exactamente el tipo de consensos mínimos y liderazgos informales que hemos observado.

La expansión hacia BRICS+ no resuelve estas tensiones sino que las amplifica, incorporando nuevos miembros con intereses igualmente divergentes. Lo que sí hace es reforzar el sustrato estructural sobre el que China ejerce su liderazgo —más socios comerciales, más dependencias energéticas, más proyección institucional— mientras preserva la narrativa de un orden alternativo e igualitario que legitima al bloque hacia el exterior. El resultado es una configuración que funciona precisamente porque sus miembros no comparten los mismos objetivos: cada uno encuentra en los BRICS un instrumento distinto —recuperación de estatus para Rusia, plataforma de posicionamiento internacional para India, red de influencia

⁶⁰ HAN, Zhen y Han y Papa, Mihaela, “Leadership and performance in informal institutions: the internal dynamics of BRICS”, *Contemporary Politics*, vol. 30, 2024, núm. 1, pp. 88-90.

para China— y es esa diversidad de usos, más que una identidad común, la que sustenta su resiliencia.

Esta lógica sitúa a los BRICS en una posición singular en el sistema internacional: no como alternativa al orden occidental ni como su reproducción, sino como un espacio de coordinación flexible donde las asimetrías de poder se gestionan, pero no se resuelven. Comprender esta dinámica es condición necesaria para analizar, en la sección siguiente, cómo esas mismas asimetrías se expresan en la dimensión económica exterior del bloque.

5. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA: ENTRE EL PESO GLOBAL Y LAS ASIMETRÍAS INTERNAS

Si la dimensión política exterior de los BRICS revela una convergencia frágil y contingente, construida más sobre abstenciones calculadas que sobre posiciones normativas compartidas, la dimensión económica ofrece un cuadro más complejo: mayor capacidad de proyección real hacia el exterior —a través de recursos estratégicos, arquitectura financiera alternativa y masa comercial crítica— pero atravesada, en su interior, por asimetrías que contradicen la retórica de cooperación entre iguales. La guerra en Ucrania ha funcionado como revelador de ambas realidades: ha acelerado la consolidación del peso económico global de BRICS como contrapeso al orden occidental, al tiempo que ha profundizado las jerarquías internas que hacen del grupo un espacio económico jerárquico, no igualitario.

5.1 El peso económico de BRICS en la transición global: por qué Washington lo percibe como una amenaza

La comprensión del impacto económico de la guerra en Ucrania sobre los BRICS requiere partir de un dato de contexto que con frecuencia se omite: BRICS representa, en el momento de escribir estas páginas, una masa económica de proporciones históricamente inéditas para una agrupación del Sur Global. G. E. Merino y T. Jiang documentan que, en 1982, cuando el G7 representaba el 50% de la economía mundial medida en paridad de poder adquisitivo, los entonces BRIC apenas alcanzaban el 10% del PIB global a precios de mercado⁶¹.

La trayectoria de las cuatro décadas siguientes invierte radicalmente esa proporción. Los países BRICS superaron a los del G7 en cuota del PIB global medida en PPP -hito alcanzado aproximadamente en 2020- y en 2023 China sola representó el 25% de la expansión total de la economía mundial, mientras India contribuía otro

⁶¹ MERINO, Gabriel Esteban y JIANG, Tianjiao, “BRICS+ and the Global Power Transition”, *Chinese Political Science Review*, Springer, 2025, pp. 9-10.

15%. Este crecimiento se ha expresado también en el plano comercial: las exportaciones conjuntas de los miembros fundadores pasaron de 493.900 millones de dólares en 2001 a 4,65 billones en 2021⁶², una expansión que refleja no solo el peso creciente del bloque en el comercio mundial —donde representa aproximadamente el 24% por volumen— sino también el desarrollo de instrumentos propios de financiamiento como el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) y el Acuerdo de Contingentes de Reserva (CRA), creados en la Cumbre de Fortaleza de 2014⁶³. El bloque controla además alrededor del 41% de las reservas mundiales de petróleo, el 53,1% de las de gas natural, el 44% de la producción global de petróleo⁶⁴ y el 42% de la producción mundial de granos, liderada por Rusia y Brasil como grandes exportadores⁶⁵.

Este perfil convierte al bloque en un actor con capacidades reales de coerción geoeconómica, y explica por qué la segunda administración Trump ha elevado la confrontación con BRICS al rango de prioridad estratégica. En noviembre de 2024, el presidente Trump amenazó con imponer aranceles del 100% a los países miembros que intentaran crear una moneda para reemplazar al dólar, caracterizando tal iniciativa como equivalente a “perder una guerra mundial importante”⁶⁶. Posteriormente escaló con aranceles adicionales del 10% a todos los “países alineados con BRICS” y con un arancel específico del 50% sobre Brasil⁶⁷.

En términos analíticos, la administración Trump no interpreta la existencia de BRICS como competencia geopolítica legítima sino como un acto de agresión económica que merece represalia. Esta lógica conecta con lo que I. Grabel ha caracterizado como la *weaponización de las relaciones económicas*: la instrumentalización del poder monetario y comercial como herramienta de coerción hacia actores que buscan reducir su dependencia del sistema financiero liderado por Estados Unidos⁶⁸.

Lo notable es que estas amenazas, contraintuitivamente, han funcionado como mecanismo unificador dentro de BRICS. R. Eksteen documenta cómo los aranceles anunciados generaron un rally defensivo en el bloque, especialmente en Brasil,

⁶² KUMAR, Sushil; SHAHID, Afsah y AGARWAL, Manmohan, “Is BRICS Expansion Significant for Global Trade and GDP?”, *BRICS Journal of Economics*, vol. 5, 2024, núm. 4, p. 13.

⁶³ BRICS, *Declaración de la Cumbre de Fortaleza*, Fortaleza, 15 de julio de 2014, párr. 50.

⁶⁴ MERINO, Gabriel Esteban y JIANG, Tianjiao, *op. cit.*, pp. 10-11

⁶⁵ EKSTEEN, Eksteen, Riaan, *op. cit.*, p. 47.

⁶⁶ *ibidem*.

⁶⁷ *ibidem*.

⁶⁸ GRABEL, Isabelle, “The War in Ukraine and the End of the American Financial Order?”, *Review of Radical Political Economics*, vol. 55, 2023, núm. 4, p. 550.

donde el gobierno Lula aceleró su reorientación estratégica hacia una posición de mayor autonomía⁶⁹. Paradójicamente, es el propio Trump quien, al tratar a BRICS como amenaza existencial, refuerza la identidad del bloque como plataforma alternativa al orden unipolar.

Más allá de la retórica arancelaria, la amenaza que BRICS representa para Washington tiene también bases estructurales en el plano financiero. La propuesta de desdolarización -quizás la iniciativa más publicitada del bloque como proyecto de autonomía financiera- ilustra con precisión la brecha entre aspiración retórica y viabilidad estructural. M. Akram, N. Rehman, M. Khan y S. Ali documentan los obstáculos multidimensionales a una moneda BRICS común: contradicciones internas sobre quién dirigiría la política monetaria, las reticencias de India a subordinarse a Beijing en materia monetaria, y las diferencias radicales en niveles de desarrollo e inflación entre miembros⁷⁰.

S. Hadebe advierte, en la misma línea, que las esperanzas de que BRICS cree una alternativa monetaria son “excesivamente optimistas”: Estados Unidos protege ferozmente el “privilegio exorbitante” del dólar, cuya instrumentalización como sanción -visible en la congelación de reservas rusas en 2022- ha acelerado paradójicamente la búsqueda de alternativas por parte de los propios miembros del bloque⁷¹.

Lo que existe en cambio -y que resulta económicamente significativo, aunque menos visible- es una arquitectura de multipolaridad financiera fragmentaria: swaps bilaterales en monedas locales, pagos crecientes en yuanes, rublos y rupias, y el avance del Sistema de Pagos Interbancarios Transfronterizos (CIPS) chino como alternativa al SWIFT occidental. La guerra en Ucrania ha acelerado este proceso al revelar cómo el sistema SWIFT puede ser instrumentalizado como sanción⁷². En este contexto, el Nuevo Banco de Desarrollo representa el esfuerzo más concreto de esta arquitectura alternativa, aunque su suspensión de operaciones en Rusia reveló que incluso las instituciones financieras alternativas operan dentro de restricciones

⁶⁹ EKSTEEN, Riaan, *op. cit.*, p. 48.

⁷⁰ AKRAM, Waqem; BANO, Shehar; ALI, Zeeshan y AKRAM Shumaila, “The role of BRICS in challenging dollar dominance: Prospects of a common currency”, *Priviet Social Sciences Journal*, vol. 6, 2026, núm. 2, pp. 566-570.

⁷¹ HADEBE, Siyabonga P., *op. cit.*, p. 131.

⁷² GRABEL, Isabelle, *op. cit.*, p. 551.

internacionales que no pueden ignorar sin perder acceso a los mercados de capital globales⁷³.

5.2 La guerra en Ucrania como acelerador intra-BRICS: Rusia como eje del reordenamiento comercial

Si el análisis macro muestra un bloque económicamente poderoso, pero con herramientas de autonomía financiera todavía limitadas, el examen de los flujos comerciales internos tras la invasión pone de manifiesto una dinámica más reveladora. La guerra en Ucrania ha funcionado como potente acelerador de la integración económica intra-BRICS, pero de un modo profundamente asimétrico que tiene a Rusia como eje de referencia y a China como principal beneficiario estructural. Esta dinámica, señalada en términos generales en la sección 4.2, adquiere aquí una lectura más granular centrada en las implicaciones para cada miembro del bloque.

Para comprender esta aceleración es necesario situarla en el marco más amplio de la fragmentación del comercio global que el conflicto desencadenó. Como señalan J. Carluccio, G. Gaulier, G. Smagghue y S. Stumpner, entre 2021 y 2022 el intercambio entre países de bloques geopolíticamente opuestos cayó, mientras que el comercio entre socios afines aumentó, reflejando una lógica de friendshoring que favoreció estructuralmente a los BRICS como red de intercambio alternativa al sistema occidental⁷⁴.

El punto de partida analítico es la situación de Rusia tras las sanciones occidentales. El régimen sancionador implementado desde febrero de 2022 —el más extenso impuesto a una economía de tamaño relevante en la historia del comercio internacional— operó simultáneamente como shock de oferta y demanda: aisló a Rusia de mercados financieros occidentales, bloqueó su acceso a tecnologías críticas y redujo dramáticamente su capacidad de exportar hidrocarburos a Europa. Sin embargo, el efecto no fue el colapso económico que Occidente anticipaba: fue la reorientación forzada, masiva y acelerada de los flujos comerciales rusos hacia sus socios BRICS. Como el propio Putin reconoció abiertamente, Rusia estaba “reorientando activamente sus flujos comerciales y contactos económicos exteriores hacia los países BRICS”⁷⁵.

⁷³ HOOIJMAAIJERS, “The internal and external institutionalization of the BRICS countries: The case of the New Development Bank”, *International Political Science Review*, vol. 43, 2022, núm. 4, p. 491.

⁷⁴ CARLUCCIO, Juan; GAULIER, Guillaume; SMAGGHUE, Gabriel y STUMPNER, Sebastian, “Trade war and geoeconomic fragmentation”, *Banque de France*, 2024.

⁷⁵ HOPEWELL, Kristen, *op. cit.*, p. 8.

China ocupa el primer lugar en esta reconfiguración. El comercio bilateral chino-ruso creció un 64% desde la invasión, con China consolidándose como el mayor comprador de petróleo ruso y el mayor importador de energía rusa a nivel mundial⁷⁶. Pero la relación excede ampliamente el plano energético: China suministra el 90% de las importaciones rusas de microelectrónica y el 70% de sus máquinas-herramienta, insumos críticos para sostener tanto la economía civil como la producción industrial.⁷⁷ Además, el 95% del comercio bilateral entre Rusia y China se realiza ya en monedas nacionales —principalmente yuanes y rublos—, lo que reduce la dependencia del dólar como moneda de intercambio⁷⁸.

En paralelo, la creación de corredores logísticos terrestres Rusia-China ha reducido la dependencia china de exportadores occidentales de alimentos, generando nuevas cadenas de suministro que integran a Rusia como proveedor preferente de materias primas en un ecosistema comercial cada vez más orientado hacia Beijing. Como señaló B. Hooijmaaijers ya antes de la invasión, la economía china supera en magnitud a la de los otros cuatro miembros BRICS combinados, lo que convierte cualquier bilateralismo China-Rusia en una relación estructuralmente asimétrica donde Moscú, aunque formalmente socio igualitario, opera desde una posición negociadora considerablemente debilitada⁷⁹.

Esta tendencia se extiende al conjunto del bloque: los datos aportados por V. Bezerra y Z. Lin son ilustrativos del dinamismo bilateral liderado por China, cuyo comercio con Brasil pasó de 6.700 millones de dólares en 2003 a 150.000 millones en 2022⁸⁰. La UNCTAD documenta, en la misma línea, un aumento notable de la inversión extranjera directa intra-BRICS en la última década, liderado igualmente por China, pero acompañado también por Brasil e India⁸¹.

La experiencia india constituye el segundo gran vector de este reordenamiento. Antes de la guerra, apenas el 2% del suministro de petróleo indio provenía de Rusia; en 2024, esa proporción se había elevado al 43% de las importaciones de crudo, equivalente a aproximadamente 1,5 millones de barriles

⁷⁶ *ibidem*, p. 7-8.

⁷⁷ *ibidem*, p. 8.

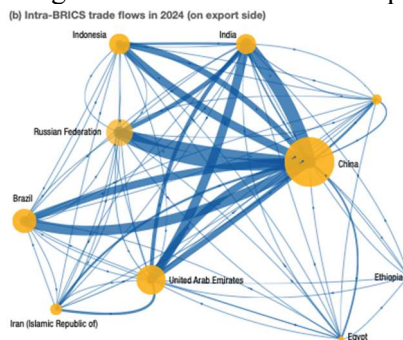
⁷⁸ Infobrics, “95% of trade between Russia and China is now settled in national currencies”, *Infobrics*, 2023.

⁷⁹ HOOIJMAAIJERS, Bras, “The BRICS Countries’ Bilateral Economic Relations, 2009 to 2019: Between Rhetoric and Reality”, *Sage Open*, vol. 11, 2021, núm. 4, p. 2.

⁸⁰ BEZERRA, Valdir y LIN, Zizhen, “The Welcomed Rise of China: An overview of Beijing’s relations with Brazil and other BRICS countries”, *BRICS Journal of Economics*, vol. 4, 2023, núm 3, pp. 339-340.

⁸¹ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *BRICS Investment Report*, UNCTAD/DIAE/2023/1, Ginebra, UNCTAD, 2023, p. 19.

diarios⁸². Este giro no refleja solidaridad ideológica sino cálculo económico preciso: la posibilidad de adquirir energía rusa con descuentos sustanciales respecto a los precios de mercado ha mejorado significativamente la balanza energética india. El beneficio va más allá del crudo: India se ha convertido en el segundo mayor importador de carbón térmico ruso, con un incremento del 150% en las importaciones desde la invasión⁸³.



Los volúmenes comerciales de India con Rusia alcanzaron los 399.000 millones de dólares en 2024. A su vez, India canaliza parte de este comercio en rupias para evadir el sistema de sanciones denominado en dólares: las exportaciones indias denominadas en rupias hacia Rusia han pasado de ser prácticamente inexistentes antes de la guerra a cerca de 2.000 millones de dólares anuales⁸⁴. La relación añade además una dimensión de defensa anterior al conflicto: Rusia suministra entre el 60% y el 70% del equipamiento militar indio, con contratos activos por valor de más de 13.000 millones de dólares, lo que convierte a India en el destinatario del 20% de las exportaciones de armamento ruso⁸⁵.

Bilateral intra-BRICS trade flow
(a) Intra-BRICS trade flows in 2003 (on export side)



Fuente: UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat.

Nota: Este gráfico de red muestra los flujos de exportación intra-BRICS en 2003 y 2024. El tamaño de los nodos es proporcional a las exportaciones totales de cada país hacia otros miembros de los BRICS. El grosor de las líneas refleja el valor de las exportaciones bilaterales, mostrándose únicamente los flujos superiores

⁸² EKSTEEN, Rian, *op. cit.*, p. 50

⁸³ HOPEWELL, Kristen, *op. cit.*, p. 9.

⁸⁴ *ibidem*.

⁸⁵ *ibidem*, p. 10.

a 100 millones de dólares estadounidenses. Todos los valores están expresados en dólares corrientes, en miles. Las flechas indican la dirección de las exportaciones.

Brasil presenta un patrón diferente pero igualmente estructural. La dependencia del sector agroindustrial brasileño respecto de los fertilizantes rusos ha sido el factor condicionante más poderoso de la política exterior de Brasilia: casi una cuarta parte de los fertilizantes utilizados en Brasil se importan de Rusia, lo que hace que cualquier adhesión a sanciones occidentales amenace directamente la seguridad alimentaria del país. A esta dependencia preexistente se suman reorientaciones comerciales abruptas post-invasión: las importaciones brasileñas de diésel ruso se dispararon un 4.600% en 2023, mientras que las de combustibles pesados crecieron casi un 400%, desplazando a Estados Unidos como principal proveedor de combustible de Brasil en apenas dos años⁸⁶. Las amenazas arancelarias de Trump —específicamente el arancel del 50% sobre Brasil— han acelerado aún más este alejamiento, haciendo que la integración con los socios BRICS aparezca ante Brasilia no solo como conveniente sino como estratégicamente necesaria.

Sudáfrica constituye, en términos cuantitativos, el caso más limitado: el comercio bilateral con Rusia apenas alcanzó los 800 millones de dólares en 2022, frente a los 19.000 millones con Estados Unidos, diferencia que revela la marginalidad económica real de Pretoria en la arquitectura comercial del bloque⁸⁷. Sin embargo, su rol cualitativo en la dimensión de seguridad es más significativo de lo que sugieren las cifras. Los ejercicios navales conjuntos tripartitos con Rusia y China en febrero de 2023 sitúan a Sudáfrica en una posición de colaboración práctica que trasciende el comercio. Su caso ilustra con precisión la estructura de poder interna del bloque: Pretoria es el miembro original con menor capacidad de influir en la agenda económica y que menos beneficios concretos extrae del reordenamiento post-invasión.

Tomados en conjunto, estos cuatro casos revelan que la “neutralidad” oficial de los BRICS ante la guerra —descrita en la sección 3 como abstención estratégica en foros multilaterales— encubre una integración económica funcional con Rusia que ha amortiguado sistemáticamente el impacto de las sanciones occidentales. El bloque ha operado como red de redistribución de flujos energéticos, como plataforma de acceso a bienes críticos mediante monedas locales, y como mecanismo de legitimación para un comercio que Moscú no habría podido sostener sin la cobertura de socios formalmente “neutrales”. Kristen Hopewell sintetiza esta

⁸⁶ *ibidem*, p. 11.

⁸⁷ *ibidem*, p. 12.

contradicción con precisión: la cooperación tácita de los BRICS con Rusia no está fortaleciendo sino “socavando los principios fundamentales del orden liberal, incluyendo soberanía nacional, no-agresión, anti-imperialismo y estado de derecho” que el propio bloque proclama defender⁸⁸.

5.3 La economía como dimensión del interregionalismo híbrido: cooperación funcional sin cohesión normativa

El análisis de la dimensión económica de los BRICS confirma, amplía y matiza el marco interpretativo de interregionalismo híbrido presentado en la sección 2. Como se argumentó entonces, los BRICS no son una organización internacional en sentido clásico, sino una institución informal cuya lógica de funcionamiento descansa en la flexibilidad, en la ausencia de mecanismos vinculantes de decisión y en la convergencia pragmática de intereses nacionales. La dimensión económica proporciona la evidencia empírica más contundente de esta caracterización.

Una de las expresiones más nítidas de esta tensión entre informalidad y ambición colectiva es la brecha persistente entre retórica y realidad en el plano comercial., B. Hooijmaaijers documenta que la cooperación intra-BRICS ha sido “muy limitada”, dominada por relaciones asimétricas centradas en China y condicionada por factores externos como crisis financieras y tensiones geopolíticas⁸⁹. Análisis centrados en India confirman esta visión: A. Bhat, J. Aamir y N. Beg constatan que el comercio intra-BRICS no ha propiciado transformaciones estructurales relevantes, manteniéndose dominado por exportaciones de materias primas con bajo valor agregado⁹⁰; una conclusión que refuerzan B. Iqbal, A. Yadav y N. Rahman desde la misma perspectiva⁹¹.

Esta imagen de limitación coexiste, sin embargo, con avances concretos en infraestructura de cooperación. La Cumbre de 2025 aprobó el desarrollo de plataformas conjuntas de inversión⁹² y la implementación gradual de sistemas de pagos en monedas locales⁹³, junto con iniciativas como la Plataforma de Nuevas

⁸⁸ *ibidem*, p. 15.

⁸⁹ HOOIJMAAIJERS, Bart, *op. cit.* vol. 11, 2021, núm. 4, pp. 4-5..

⁹⁰ BHAT, Ahad; AAMIR, Jamal y BEG, Nazrana, “Trade integration and export aspiration: evidence from India’s trade in goods with BRICS countries”, *Organizations and Markets in Emerging Economies*, vol. 13, 2022, núm. 2, pp. 492 y 497.

⁹¹ QBAL, Badar; YADAV, Arti y RAHMAN, Mohd. Nayyer, “Trade relations among the BRICS countries: An Indian perspective”, *China and WTO Review*, vol. 9, 2023, núm. 2, p. 364.

⁹² BRICS (2025), párrs. 49-50.

⁹³ *ibidem*, párr. 47.

Inversiones y el esquema piloto de Garantías Multilaterales para respaldar inversiones⁹⁴, así como avances en cooperación digital y servicios financieros modernos. Estas medidas ilustran la capacidad del grupo para generar cooperación funcional sin necesidad de marcos normativos vinculantes⁹⁵.

Los BRICS han logrado articular una cooperación económica funcionalmente significativa -reorientación de flujos energéticos, financiación en monedas locales, respaldo implícito a la economía de guerra rusa- sin necesidad de coordinación normativa explícita. Ningún miembro del bloque ha suscrito un compromiso formal de comerciar con Rusia o de evitar sanciones; cada uno actúa siguiendo sus propios intereses nacionales —la búsqueda de energía barata en India, el acceso a mercados agrícolas en Brasil, la consolidación hegemónica en China—. El resultado agregado de estas decisiones individuales es, sin embargo, funcionalmente equivalente al de una estrategia coordinada de apoyo a Moscú. Esto es, precisamente, lo que hace de BRICS un mecanismo extraordinariamente resiliente: no requiere consenso donde el consenso es imposible, porque la convergencia de intereses lo produce espontáneamente.

Desde la perspectiva de los tipos de liderazgo que H. Feng y M. Papa identifican en instituciones informales -liderazgo intelectual, empresarial y estructural-, la dimensión económica muestra un predominio del liderazgo estructural chino sobre sus socios BRICS⁹⁶. China no “propone” ni “gestiona” explícitamente la cooperación comercial post-invasión; la determina estructuralmente a través de su posición como principal destino de las exportaciones energéticas rusas, principal proveedor de bienes manufacturados al bloque. Es el tipo de hegemonía que B. Hooijmaaijers ha caracterizado como *institucionalización operacional*: China configura las reglas de juego intra-BRICS no mediante votos o declaraciones sino a través del peso de su presencia económica⁹⁷. Este proceso conecta directamente con lo analizado en la sección 4, donde se describió la consolidación de dinámicas de poder asimétricas entre los miembros.

Esta estructura de liderazgo asimétrico ayuda también a explicar la paradoja de la desdolarización. Los BRICS proclaman el objetivo de reducir la dependencia del dólar, pero los instrumentos disponibles —el yuan, el CIPS, los swaps bilaterales chinos— no son neutrales: sustituyen la dependencia del dólar por una dependencia creciente del renminbi. Para los miembros menores del bloque, la “desdolarización”

⁹⁴ *ibidem*, párrs. 51, 54, 68-69.

⁹⁵ *ibidem*, párr. 47.

⁹⁶ HAN, Zhen y PAPA, Mihaela, *op. cit.*, pp. 89-90.

⁹⁷ HOOIJMAAIJERS, Bas, *op. cit.*, vol. 34, (2021), núm.1, p. 45.

puede simplemente desplazar el eje de la dependencia de Washington a Beijing, como advierten C. Coquidé, J. Lages y D. Shepelyansky al documentar los límites reales de las perspectivas de dominancia de la moneda BRICS en el comercio internacional⁹⁸.

Siyabonga P. Hadebe identifica el riesgo estructural subyacente cuando advierte que el modelo económico de BRICS, caracterizable como un “neoliberalismo con características sureñas”, tiende a reproducir dinámicas extractivas que marginalizan a los miembros más pequeños, reducidos a proveedores de materias primas en un sistema que replica la lógica centro-periferia que el propio bloque aspira a desafiar.

La aplicación del marco de las cuatro dimensiones analíticas a los datos examinados produce una conclusión que matiza tanto las lecturas excesivamente críticas como las excesivamente optimistas del bloque. En la dimensión política exterior —sección 3—, los BRICS son un agrupamiento fragmentado que converge solo en mínimos. En la política interior —sección 4—, son un espacio jerarquizado donde China consolida hegemonía y Rusia compra legitimidad a costa de subordinación económica. En la economía exterior, son un actor con masa crítica real pero herramientas de autonomía financiera todavía incompletas. Y en la economía interior, son una red de interdependencias asimétricas que funciona sin coordinación normativa precisamente porque la convergencia de intereses individuales genera resultados colectivos sin exigirlos.

Esta lectura cuatridimensional muestra que el interregionalismo híbrido de los BRICS no es una anomalía institucional ni un fracaso de diseño: es la condición de posibilidad de su existencia. Un bloque que intentara funcionar con la lógica de coordinación de una organización clásica —con posiciones comunes vinculantes o mecanismos de sanción interna— se habría fragmentado ante la presión del conflicto ucraniano. La hibridez —la capacidad de ser simultáneamente bloque de solidaridad y agregado de intereses, multilateralismo y bilateralismo— es exactamente lo que permite a los BRICS sobrevivir y prosperar en un sistema internacional en transición. La guerra en Ucrania no ha desmentido esta lógica.

6. CONCLUSIONES

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 ha funcionado como catalizador de una cuarta etapa en la evolución de los BRICS: ha acelerado su

⁹⁸ COQUIDÉ, Célestin; LAGES, José y SHEPELYANSKY, Dima L., “Prospects of BRICS currency dominance in international trade”, *Applied Network Science*, vol. 8, 2023, núm. 1, p. 5.

ampliación geopolítica, ha intensificado los flujos de comercio intra-bloque y ha confirmado la soberanía estatal como principio rector irrenunciable. Sin embargo, el argumento central que emerge del análisis es más preciso: la guerra no ha fortalecido al bloque a pesar de sus limitaciones estructurales, sino precisamente a través de ellas. El interregionalismo híbrido —articulado sobre el consenso, la informalidad institucional y la ausencia de mecanismos vinculantes— opera simultáneamente como límite y como posibilidad. Esta tensión no constituye una anomalía del sistema; es su condición de funcionamiento.

En la dimensión política exterior, el análisis de los patrones de voto y de las declaraciones conjuntas muestra que el consenso genera un doble registro de acción. Por un lado, en las declaraciones, la unanimidad impone mínimos comunes denominadores: los BRICS pueden reafirmar principios generales como la soberanía o la Carta de la ONU, pero no pueden condenar una agresión cometida por uno de sus miembros. Por otro, en la Asamblea General, cada Estado actúa según sus intereses nacionales, produciendo una fragmentación visible. Esta coexistencia de unidad retórica y divergencia práctica no es contradictoria, sino funcional: el consenso limita la acción colectiva, pero al mismo tiempo evita la ruptura. La guerra ha puesto de relieve, además, una selectividad normativa estructural: mientras las resoluciones sobre uso de la fuerza generan división, las relativas a derechos humanos muestran convergencia, reflejando incentivos compartidos para evitar mecanismos de rendición de cuentas internacional. Los principios no se aplican de forma consistente; se movilizan estratégicamente.

En la dimensión política interior, esta misma lógica se traduce en una combinación de adaptación institucional y consolidación de asimetrías. La expansión bajo el formato BRICS+ -incluyendo tanto la incorporación de nuevos miembros como la creación de categorías de participación flexible- ha ampliado el alcance del bloque sin alterar su arquitectura consensual. Sin embargo, la ausencia de mecanismos de equilibrio ha permitido que las diferencias estructurales se traduzcan en formas de liderazgo diferenciadas. China ha consolidado un liderazgo de carácter estructural, basado en su peso económico y su capacidad de agenda, mientras que Rusia ha ejercido un liderazgo más bien discursivo, utilizando el bloque como plataforma de legitimación en un contexto de aislamiento internacional. La ampliación no resuelve estas tensiones, sino que las amplifica: incrementa la heterogeneidad, refuerza la centralidad de China y convierte al bloque en un espacio donde la asimetría no se corrige, sino que se gestiona.

En la dimensión económica exterior, el análisis revela una brecha persistente entre capacidad estructural y autonomía efectiva. Los BRICS constituyen un actor de peso sistémico -por su participación en el PIB global, sus recursos energéticos y

su volumen comercial, pero carecen aún de instrumentos plenamente consolidados para articular una estrategia financiera alternativa. La desdolarización permanece limitada por contradicciones internas, y las iniciativas existentes -como el uso de monedas locales o el papel del NDB- operan dentro de los márgenes del sistema internacional vigente. Sin embargo, esta limitación no implica irrelevancia: la mera percepción de los BRICS como desafío estratégico por parte de Estados Unidos, y la respuesta coercitiva que ello ha generado, han contribuido a reforzar su identidad como bloque y a acelerar dinámicas de coordinación.

Es en la dimensión económica interna donde el interregionalismo híbrido se manifiesta con mayor claridad empírica. La ausencia de coordinación normativa no ha impedido -sino que ha facilitado- una convergencia funcional de comportamientos. Ningún miembro asumió compromisos formales de apoyo a Rusia, pero la agregación de decisiones individuales -impulsadas por intereses energéticos, comerciales o estratégicos- produjo un efecto equivalente al de una estrategia coordinada. El bloque ha operado como red de reorientación de flujos comerciales y energéticos, amortiguando el impacto de las sanciones occidentales. Este funcionamiento revela tanto la eficacia como el límite del modelo: la cooperación emerge sin necesidad de reglas, pero reproduce internamente estructuras asimétricas que consolidan la centralidad de China y refuerzan patrones de dependencia.

En conjunto, el análisis cuatridimensional confirma la hipótesis central del trabajo: la guerra en Ucrania ha actuado como acelerador de los BRICS, pero no transformando su naturaleza, sino activando sus lógicas constitutivas. La incapacidad para articular posiciones comunes en el plano político, la ausencia de mecanismos de corrección interna y la falta de coordinación centralizada no han impedido su funcionamiento; han sido precisamente los elementos que han permitido su adaptación a un contexto de alta presión internacional.

El interregionalismo híbrido emerge así no como una forma incompleta de institucionalización, sino como una modalidad específica de organización internacional en la que la flexibilidad, la soberanía y la asimetría coexisten de manera estructural. Los BRICS no operan como una alianza ni como un régimen, sino como un espacio de coordinación en el que los intereses convergen sin necesidad de formalización y en el que el poder se ejerce sin institucionalización explícita.

La cuestión que permanece abierta no es, por tanto, si los BRICS pueden superar sus contradicciones, sino si este modelo puede sostenerse en un contexto de presión creciente. La lógica que convierte el límite en posibilidad depende de un equilibrio delicado: funciona mientras los costes de la divergencia no superen los beneficios de la pertenencia. A medida que aumente la polarización internacional y

se intensifiquen las demandas de alineamiento, ese equilibrio podría tensionarse hasta sus límites. La resiliencia del bloque dependerá entonces no de su capacidad para resolver sus tensiones, sino de su habilidad para seguir operando a través de ellas.

En este contexto, la pretensión de los BRICS de erigirse en referentes del Sur Global adquiere un carácter más ambivalente. Por un lado, su ampliación, su peso demográfico y económico y su discurso reformista refuerzan su legitimidad como plataforma de representación de intereses históricamente subrepresentados en la gobernanza global. Por otro, las dinámicas observadas a lo largo del análisis introducen tensiones que cuestionan esa pretensión. La aplicación selectiva de principios como la soberanía o los derechos humanos, la convergencia en torno a la evitación de mecanismos de rendición de cuentas y, especialmente, la consolidación de asimetrías internas bajo el predominio estructural de China, plantean dudas sobre hasta qué punto el bloque ofrece una alternativa cualitativamente distinta al orden que critica. Más que articular un modelo normativo coherente, los BRICS parecen operar como un espacio de agregación de intereses en el que la representación del Sur Global convive con la reproducción —en nuevas formas— de jerarquías y dependencias.

7. ANEXOS

Resumen temático de votaciones BRICS y BRICS+ sobre la invasión de Ucrania (2022-2025)

Tabla 1. Resoluciones sobre la guerra, paz y la integridad territorial — BRICS y BRICS+

Clave de resoluciones:

R1 — A/RES/ES-11/1 (2022): *Condena de agresión*

R2 — A/RES/ES-11/2 (2022): *Situación humanitaria*

R3 — A/RES/ES-11/4 (2022): *Integridad territorial*

R4 — 2022 A/RES/ES-11/5: *Seguimiento de las violaciones rusas para su reparación*

R5 — 2023 A/RES/ES-11/6: *Principios contenidos en la Carta de las NNUU para la paz*

R6 — 2024 A/RES/78/316: *Seguridad en plantas nucleares*

R7 — A/RES/ES-11/6 (2023): *Camino hacia la paz*

R8 — A/RES/ES-11/8 (2025): *Paz duradera*

Votaciones — guerra, paz e integridad territorial								
País	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8
BRICS (Fundadores)								
Brasil	F	F	F	A	F	A	F	A
Rusia	C	C	C	C	C	C	C	C
India	A	A	A	A	A	A	A	A
China	A	A	A	C	A	A	A	A
Sudáfrica	A	A	A	A	A	A	A	F
BRICS+								
EAU	F	F	F	A	F	A	F	A
Egipto	F	F	F	A	F	A	F	A
Etiopía	—	A	A	C	A	A	A	A
Indonesia	F	F	F	A	F	A	F	F
Irán	A	A	—	C	A	A	A	A

Leyenda: F = A favor C = En contra A = Abstención — = No votó

Fuente: Elaboración propia con información de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Tabla 2. Resoluciones sobre Derechos Humanos (Conflicto en Ucrania) — BRICS y BRICS+

Clave de resoluciones:

R1 — 2022 A/RES/ES-11/3: *Suspensión del CDH*

R2 — A/RES/77/229 (2022): *DDHH en Ucrania*

R3 — A/RES/78/221 (2023): *DDHH en Ucrania*

R4 — A/RES/79/184 (2024): *DDHH en Ucrania*

Votaciones — derechos humanos				
País	R1	R2	R3	R4
BRICS (Fundadores)				
Brasil	A	A	A	A
Rusia	C	C	C	C
India	A	A	A	A

Votaciones — derechos humanos				
País	R1	R2	R3	R4
China	C	C	C	C
Sudáfrica	A	A	A	A
BRICS+				
EAU	A	A	A	A
Egipto	A	A	A	A
Etiopía	C	C	A	A
Indonesia	A	A	A	A
Irán	C	C	C	C

Leyenda: F = A favor C = En contra A = Abstención — = No votó

Fuente: Elaboración propia con información de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

8. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- AKRAM, Waqem; BANO, Shehar; ALI, Zeeshan y AKRAM Shumaila, “The role of BRICS in challenging dollar dominance: Prospects of a common currency”, *Priviet Social Sciences Journal*, vol. 6, 2026, núm. 2, pp. 564-575.
- BEZERRA, Valdir y LIN, Zizhen, “The Welcomed Rise of China: An overview of Beijing’s relations with Brazil and other BRICS countries”, *BRICS Journal of Economics*, vol. 4, 2023, núm. 3, pp. 335–346. DOI: <https://doi.org/10.3897/brics-econ.4.e99441>.
- BHAT, Ahad, AAMIR, Jamal y BEG, Nazrana, “Trade integration and export aspiration: evidence from India’s trade in goods with BRICS countries”, *Organizations and Markets in Emerging Economies*, vol. 13, 2022, núm. 2, pp. 490-514.
- BROSIG, Malte, *The role of BRICS in Large-Scale Armed Conflict. Building a Multi-Polar World Order*, Palgrave-MacMillan / University of Warwick, Coventry, 2019.
- BROSIG, Malte, “Nun aber wirklich mehr Einfluss auf die Weltpolitik: BRICS+ im Zeitalter der Polykrise”, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, vol. 18, 2025, núm. 1, pp. 145–163.

- BRÜTSCH, Christian y PAPA, Mihaela, “Deconstructing the BRICS: Bargaining coalition, imagined community, or geopolitical fad?”, *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 6, 2013, núm. 3, pp. 299-327.
- CARLUCCIO, Juan, GAULIER, Guillaume, SMAGGHUE, Gabriel y STUMPNER, Sebastian, “Trade war and geoeconomic fragmentation”, *Banque de France*, 2024. Disponible en: <https://www.banque-france.fr/en/publications-and-statistics/publications/trade-war-and-geoeconomic-fragmentation>, (última consulta: 29 de marzo de 2026).
- COOPER, Andrew, *BRICS. A very short introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- COQUIDÉ, Célestin, LAGES, José y SHEPELYANSKY, Dima L., “Prospects of BRICS currency dominance in international trade”, *Applied Network Science*, vol. 8, 2023, núm. 1, pp. 1-21. <https://doi.org/10.1007/s41109-023-00590-3>
- EKSTEEN, Riaan, “Should BRICS be taken Seriously?”, *Athens Journal of Politics & International Affairs*, vol. 2, 2026, núm. 1, pp. 45-72.
- GRABEL, Isabelle, “The War in Ukraine and the End of the American Financial Order?”, *Review of Radical Political Economics*, vol. 55, 2023, núm. 4, p. 547-556.
- GIACCAGLIA, Clarisa, “La ampliación de BRICS en el marco de un orden internacional de alineamientos complejos: un análisis de las motivaciones de sus miembros plenos y de los estados aspirantes al ingreso”, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South*, vol. 15, 2024, núm. 70, pp. 51-68.
- HADEBE, Siyabonga P., “Power Asymmetries in BRICS: Serving the Global South or Entrenching Sino-Russian Interests?”, *Journal of BRICS Studies*, vol. 4, 2025, núm. 2, pp. 126-139.
- HAN, Zhen y PAPA, Mihaela, “Leadership and performance in informal institutions: the internal dynamics of BRICS”, *Contemporary Politics*, vol. 30, 2024, núm. 1, pp. 87-107.
- HOOIJMAAIJERS, Bas, “China, the BRICS, and the limitations of reshaping global economic governance”, *The Pacific Review*, vol. 34, 2021, núm. 1, pp. 29-55. DOI: 10.1080/09512748.2019.1649298
- HOOIJMAAIKERS, Bas, “The BRICS Countries’ Bilateral Economic Relations, 2009 to 2019: Between Rhetoric and Reality”, *Sage Open*, vol. 11, 2021, núm. 4, pp. 1-16. DOI: <https://doi.org/10.1177/21582440211054128>
- HOOIJMAAIJERS, Bas, “The internal and external institutionalization of the BRICS countries: The case of the New Development Bank”, *International Political Science Review*, vol. 43, 2022, núm. 4, pp. 481 – 494.

- HOPEWELL, Kristen, "The ties that bind: reassessing the political significance of the BRICS amid Russia's War on Ukraine", *Globalizations*, 2026, pp. 1-19.
- Infobrics, "95% of trade between Russia and China is now settled in national currencies", *Infobrics*, 2023. Disponible en <https://infobrics.org/post/39465/> (última visita: 21 de julio de 2025).
- IQBAL, Badar, YADAV, Arti y RAHMAN, Mohd, Nayyer, "Trade relations among the BRICS countries: An Indian perspective", *China and WTO Review*, vol. 9, 2023, núm. 2, pp. 355–366
- KÄKÖNEN, Jyrki, "BRICS as a new power in International Relations?", *Geopolitics, History, and International Relations*, vol. 6, 2014, núm. 2, pp. 83-96.
- KIPGEN, K., Thangjalen y CHAKRABARTI, Sukalpa, "The politics underpinning the BRICS expansion", *Journal of Liberty and International Affairs*; vol. 8, 2022, núm. 3, pp. 445-458.
- KRASNER, Stephen, *International Regimes*, Cornell University Press, London, 1983.
- KUMAR, Sushil.; SHAHID, Afsah. y AGARWAL, Manmohan, "Is BRICS Expansion Significant for Global Trade and GDP?", *BRICS Journal of Economics*, vol. 5, 2024, núm. 4, pp. 5–36. DOI: <https://doi.org/10.3897/brics-econ.5.e139877>
- LEE, Brice Tseen Fu y SIMS, Juan Pablo, "Legitimacy through diversity: China's leadership in the BRICS + expansion for global balance", *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, vol. 18, 2024, núm. 2, pp. 265-302.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, José Ángel, "La cumbre de Johannesburgo y los BRICS+: derechos humanos y derivadas geopolíticas", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 27, 2025, núm. 58, pp. 133-160. DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/araucaria.2025.i58.07>
- MERINO, Gabriel Esteban y JIANG, Tianjiao, "BRICS+ and the Global Power Transition", *Chinese Political Science Review*, 2025, pp. 1-33.
- NAIK, Shraddha, "The emergence of BRICS: An extension of interregionalism to the Global South"; en FÉRON, Élise, KÄKÖNEN, Jyrki y RACHED, Gabriel (eds.), *Revisiting Regionalism and the Contemporary World order: Perspectives from the BRICS and beyond*. Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Toronto, 2019; pp. 61-82.
- O'NEIL, Jim, "Building Better Global Economic BRICs", *Global Economics Paper*, núm. 66, 2001, pp. 1-16.

- ŠĆEPANOVIĆ, Jelena, “The Russia-Ukraine War at Four: Russia’s Attempts to Regain Status”, *International Journal*, vol. 8, 2026, núm. 1, pp. 103-124.
- SEIBEL, Wolfgang, “The European Union, Ukraine, and the Unstable East”, en DINAN, D., NUGENT, N., PATERSON, W. E. y SEIBEL, W., (eds.), *The European Union in Crisis*. Palgrave, London, 2017, pp. 269-293.
- SHEN, Qi y ZOU, Xiaolong, (2024). “Evolution of cooperation among BRICS countries in global climate governance: from UNFCCC to the Paris agreement”, *Mgimo Review of international Relations*, vol. 17, 2024, núm. 1, pp. 65-85. DOI: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2024-1-94-65-85>.
- STUENKEL, Oliver, *The BRICS and the future of global order*, Lexington Books. Maryland, 2015.
- STUENKEL, Oliver, *The BRICS and the Future of Global Order*, 2da. ed, Lexington Books/Bloomsbury, Lexington/London, 2020.
- KIPGEN, K. Thangjalen y CHAKRABARTI, Sukalpa, “The politics underpinning the BRICS expansion”, *Journal of Liberty and International Affairs*; vol. 8, 2022, núm. 3, pp. 445-58.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *BRICS Investment Report*. UNCTAD/DIAE/2023/1, 2023. Disponible en: <https://unctad.org/publication/brics-investment-report-2023> (última visita: 28 de septiembre de 2025).
- VERMA, Raj y PAPA, Michaela, “Brics amidst India-China rivalry”, *Global Policy*, vol. 12, 2021, núm. 4, pp. 509-513. DOI: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12977>
- ZHAO, Huanyu y LESAGE, Dries, “Explaining brics outreach: motivations and institutionalization”, *International Organisations Research Journal*, vol. 15, 2020, núm. 2, pp. 68-91.

Documentación utilizada

- BRICS, Brasilia Declaration of the II BRIC Summit, Brasilia, 15 de abril de 2010. Disponible en: <https://brics.br/en/about-the-brics/brics-previous-summits> (última visita: 28 de septiembre de 2025).
- BRICS, Durban Declaration and Action Plan of the V BRICS Summit, Durban, 27 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130327-statement.html> (última visita: 28 de septiembre de 2025).
- BRICS, Fortaleza Declaration of the BRICS Summit, Fortaleza, 15 de julio de 2014. Disponible en: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/vi-cupula-brics-

declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014 (última visita: 28 de septiembre de 2025).

BRICS, Goa Declaration of the VIII BRICS Summit, Goa, 16 de octubre de 2016. Disponible en: <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27491/Eighth+BRICS+Summit+Goa+Declaration> (última visita: 28 de septiembre de 2025).

BRICS, Beijing Declaration of the BRICS Summit. Beijing, 23 de junio de 2022. Disponible en https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-pequim-da-xiv-cupula-do-brics (última visita: 28 de septiembre de 2025).

BRICS, Johannesburg II Declaration of the BRICS Summit. Johannesburg, 24 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.brics2023.gov.za/johannesburg-ii-declaration> (última visita: 28 de septiembre de 2025).

BRICS, Kazan Declaration of the XVI BRICS Summit – "Strengthening Multilateralism for Just Global Development and Security". Kazán (Federación Rusa), 23 de octubre de 2024. Disponible en: <https://dirco.gov.za/xvi-brics-summit-kazan-declaration-strengthening-multilateralism-for-just-global-development-and-security-kazan-russian-federation-23-october-2024/> (última visita: 28 de septiembre de 2025).

BRICS, Rio de Janeiro Declaration of the BRICS Summit – "Strengthening Global South Cooperation for a More Inclusive and Sustainable Governance". Río de Janeiro, 6–7 de julio de 2025. Disponible en: <https://dirco.gov.za/rio-de-janeiro-declaration-strengthening-global-south-cooperation-for-a-more-inclusive-and-sustainable-governance-rio-de-janeiro-brazil-6-july-2025/> (última visita: 28 de septiembre de 2025).

Asamblea General: Resolución A/RES/ES-11/1, “Agresión contra Ucrania”, de 2 de marzo de 2022. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/3965290?ln=es&v=pdf> (última visita: 28 de septiembre de 2025).

Asamblea General: Resolución A/RES/ES-11/2, “Consecuencias humanitarias de la agresión contra Ucrania”, de 24 de marzo de 2022. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/3966630?ln=es&v=pdf> (última visita: 28 de septiembre de 2025).

Asamblea General: Resolución A/RES/ES-11/3, “Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council”, 7 de abril de 2022. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/3967950?ln=es>

Asamblea General: Resolución A/RES/ES-11/6, “Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine”, de 23 de febrero de 2023. Disponible en: <https://docs.un.org/en/A/RES/ES-11/6> (última visita: 28 de septiembre de 2025).

Asamblea General: Resolución A/RES/78/221, “Situation of human rights in the temporarily occupied territories of Ukraine, including the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol”, de 19 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://docs.un.org/A/RES/78/221> (última visita: 28 de septiembre de 2025).

Asamblea General: Resolución A/RES/79/184, “Situation of human rights in the temporarily occupied territories of Ukraine, including the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol”, de 17 de diciembre de 2024. Disponible en: <https://docs.un.org/A/RES/79/184> (última visita: 28 de septiembre de 2025).

Asamblea General: Resolución A/RES/ES-11/7, “Advancing a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine”, de 24 de febrero de 2025. Disponible en: <https://docs.un.org/en/A/RES/ES-11/7> (última visita: 28 de septiembre de 2025).

Asamblea General: Resolución A/RES/ES-11/8, “The Path to Peace”, de 24 de febrero de 2025. Disponible en: <https://docs.un.org/A/RES/ES-11/8> (última visita: 28 de septiembre de 2025).

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

*Profesora Investigadora Ramón y Cajal de
Derecho internacional público y de la UE⁹⁹
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID: 0000-0002-3666-0460*

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS LÍMITES ESTRUCTURALES DE LA PESC-PCSD. 2.1. La regla de la unanimidad en el sistema decisorio de la PESC. 2.2. Límites financieros e instrumentales de la acción en materia de defensa. 3. LA ACCIÓN NORMATIVA DE LA UNIÓN FUERA DE LA PESC-PCSD. 3.1. El refuerzo de las capacidades de defensa con fundamento en la política industrial de la UE y otras bases jurídicas del TFUE. 3.1.1. La doctrina de la correcta elección de la base jurídica: ¿política industrial o PCSD? 3.1.2. El recurso a otras bases jurídicas del TFUE y el respeto de límites adicionales derivados del TUE. 3.2. El creciente papel de la Comisión Europea en tanto que mutación institucional. 4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La agresión de Rusia a Ucrania, iniciada el 24 de febrero de 2022, y el conflicto posterior aún en curso han dado lugar a una respuesta sin precedentes por parte de la Unión Europea (UE). La reacción más significativa se ha desarrollado, sin duda, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), cuyas potencialidades han sido

⁹⁹ Este trabajo se desarrolla en el marco de la Ayuda del Programa Ramón y Cajal 1005010103 financiada por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por el FSE, así como en el del proyecto I+D+i PID2022-140194NB-I00, “Claves jurídico-institucionales para el fortalecimiento de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea: ¿Hacia una reforma de los tratados?”, financiado por MCIN/AEI/10.13039/1100011033/FEDER, UE. Las páginas web referenciadas han sido consultadas por última vez el 27 de marzo de 2026.

ampliamente movilizadas, dando lugar a una acción europea de notable intensidad y continuidad en relación con el conflicto.

En este contexto, la Unión ha recurrido de manera sostenida a los instrumentos propios de estas dos políticas. La adopción sucesiva de paquetes de medidas restrictivas de extraordinario alcance, tanto en términos cuantitativos como cualitativos; la utilización del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para financiar el suministro de equipos militares a Ucrania, así como el despliegue de misiones de asistencia y formación, ilustran la centralidad de la PESC y la PCSD en la articulación de la respuesta europea. Estas actuaciones ponen de manifiesto no solo la intensidad de la reacción, sino también la capacidad de la Unión de explotar las herramientas propias de estas políticas y hacerlas avanzar hacia formas de actuación más operativas y con un mayor grado de implicación material.

Este desarrollo se produce, sin embargo, en el marco de una arquitectura jurídica que presenta ciertos límites estructurales, cuyos efectos el conflicto ruso-ucraniano también ha puesto de manifiesto de manera clara. Entre ellos se encuentran el sistema decisorio de la PESC, basado en la unanimidad y que bloquea la adopción de decisiones cuando uno o varios Estados miembros oponen su veto, así como otras restricciones vinculadas, en particular, a la financiación de determinadas actuaciones en el ámbito de la defensa y a la propia delimitación competencial e institucional de la PESC-PCSD, que condicionan el tipo de instrumentos que pueden adoptarse en su seno.

La reacción de la Unión frente a la guerra en Ucrania no se ha limitado, sin embargo, al marco clásico de la PESC-PCSD, sino que ha venido acompañada de una serie de desarrollos normativos que lo trascienden. En efecto, la Unión ha articulado una respuesta de carácter multidimensional, movilizando políticas tan diversas como la asistencia financiera y económica y la ayuda humanitaria para hacer frente al desastre humano causado por el conflicto, la protección de personas desplazadas -mediante la activación, en particular, de la hasta entonces nunca utilizada Directiva de protección temporal- o la política energética, orientada, entre otros objetivos, a reducir la dependencia de los suministros rusos¹⁰⁰.

En este contexto, llama especialmente la atención el recurso a instrumentos que, aun adoptados en el marco de políticas regidas, como las anteriores, por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), se orientan a la consecución de

¹⁰⁰ Véase el completo análisis del conjunto de la respuesta europea, tanto en la PESC como fuera de ella, en reacción a la agresión de Rusia y en apoyo a Ucrania realizado por GUINEA LLORENTE, Mercedes, “¿Cómo hemos cambiado! La respuesta política de la Unión Europea ante la invasión rusa de Ucrania”, *Revista UNISCI*, vol. 64, enero de 2024, pp. 9-26.

objetivos estrechamente vinculados con la seguridad y la defensa. Entre tales desarrollos, destaca, por una parte, el recurso a instrumentos legislativos relativos a la industria de defensa, adoptados sobre la base de las disposiciones del TFUE en materia de política industrial y de mercado interior. Iniciativas dirigidas al refuerzo de la producción de municiones o a la contratación conjunta de productos de defensa ilustran cómo objetivos estrechamente relacionados con la seguridad europea se están persiguiendo mediante políticas integradas del TFUE y sometidas al procedimiento legislativo ordinario. Ello suscita interrogantes jurídicos relevantes, en particular en relación con la elección de la base jurídica y con la obligación de no afectación mutua entre el TUE y el TFUE.

El recurso a estos instrumentos y otros avances de la UE en materia de defensa tienen además implicaciones significativas desde el punto de vista institucional, en la medida en que comportan la aplicación de procedimientos y equilibrios propios del TFUE. En particular, resulta evidente el refuerzo del papel de la Comisión Europea en ámbitos relativos a la seguridad y la defensa, tradicionalmente dominados por los Estados miembros, lo que podría estar escondiendo una alteración o mutación del equilibrio institucional establecido en los Tratados.

El presente trabajo se propone analizar esta doble dimensión de la respuesta normativa de la Unión a la guerra en Ucrania. Por un lado, examina los límites estructurales que presenta el marco jurídico de la PESC-PCSD (2). Por otro, aborda el recurso a instrumentos adoptados sobre la base del TFUE para alcanzar objetivos vinculados con la seguridad y la defensa y el creciente papel asumido por la Comisión en ellos (3), con el fin de valorar las implicaciones que esta evolución plantea para la coherencia del sistema de acción exterior de la Unión en materia de seguridad y defensa y también para su equilibrio institucional.

2. LOS LÍMITES ESTRUCTURALES DE LA PESC-PCSD

Años antes de la agresión de Rusia a Ucrania, la PESC ya había experimentado una evolución significativa respecto de sus orígenes marcadamente intergubernamentales. Esta evolución, especialmente visible desde el Tratado de Lisboa, había alimentado, además, el debate sobre su posible reforma y sobre la conveniencia de revisar algunos de sus rasgos especiales o específicos, como los califica el Derecho originario¹⁰¹. Recordemos que esta política, regulada en el

¹⁰¹ Véase, en este sentido, el magistral análisis de GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto, “La Unión Europea frente al desafío de la guerra en Ucrania: ¿la ansiada epifanía de su

capítulo 2 del Título V del TUE, difiere todavía de las políticas integradas del TFUE por la persistencia de una serie de características particulares en materia decisoria, institucional y jurisdiccional. Si bien no nos hallamos ya ante una política puramente intergubernamental¹⁰², los avances hacia su progresiva normalización no nos permiten tampoco calificarla todavía de política de integración¹⁰³.

Es cierto que el todavía incompleto marco jurídico del TUE ha permitido articular una respuesta europea de notable intensidad y continuidad frente al conflicto, en la que las instituciones de la UE y los Estados miembros han sabido explotar el potencial que las disposiciones sobre la PESC-PCSD les permitían. Ahora bien, esta misma respuesta ha puesto de manifiesto de forma especialmente clara que el desarrollo de la PESC-PCSD continúa condicionado por los rasgos específicos que actúan a la vez como marco habilitante y como límites estructurales de su evolución¹⁰⁴. Entre ellos destaca, en primer lugar, la prevalencia de la unanimidad como regla de votación en el Consejo¹⁰⁵, que condiciona la adopción de decisiones y mantiene a los Estados miembros en una posición determinante, al permitir que uno o varios de ellos bloqueen la acción de la Unión. Otro límite se deriva del particular equilibrio institucional de la PESC, en el que la Comisión Europea desempeña un papel limitado, al carecer de un verdadero poder de iniciativa normativa y no ejercer, por tanto, la función de impulso que le es propia en las políticas del TFUE¹⁰⁶, mientras que el Parlamento Europeo no participa en los procedimientos decisorios y su función de control político presenta un alcance igualmente restringido¹⁰⁷. Por su parte, el Consejo se encuentra, en consecuencia, menos limitado a la hora de ejercer su poder de decisión, disponiendo a su vez el

política exterior y de seguridad común?, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 75, 2023, pp. 35-68.

¹⁰² VAN ELSUWEGE, Peter, “EU external action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency”, *Common Market Law Review*, 47, 2010, pp. 987-1019.

¹⁰³ Véase el análisis de KOUTRAKOS, Panos, “The European Union’s Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon”, Report no. 3, SIEPS, mayo de 2017.

¹⁰⁴ CREMONA, Marise, “The Position of CFSP/CSDP in the EU’s Constitutional Architecture”, en BLOCKMANS, Steven y KOUTRAKOS, Panos (eds), *Research Handbook on the EU’s Common Foreign and Security Policy*, Elgar, 2018, pp. 5-21; KOUTRAKOS, Panos, *op. cit.*; BUTLER, Graham, *Constitutional Law of the EU’s Common Foreign and Security Policy. Competence and Institutions in External Relations*, Hart, 2021.

¹⁰⁵ Art. 31 TUE.

¹⁰⁶ Art. 30 TUE.

¹⁰⁷ Art. 36 TUE. En relación con el rol del Parlamento Europeo en la PESC, véase, en particular, BUTLER, Graham, *op. cit.*, pp. 73-144.

Consejo Europeo de una mayor capacidad de intervención que en las políticas de la Unión regidas por el TFUE¹⁰⁸. A ello se suma el carácter igualmente restringido de las competencias jurisdiccionales del TJUE en este ámbito¹⁰⁹, que, pese a la interpretación extensiva que el propio Tribunal ha hecho de ellas¹¹⁰, limita las posibilidades de supervisión judicial de la acción de la Unión en materia de PESC. Junto a estos límites de carácter institucional y decisorio, la acción de la Unión en este ámbito se ve asimismo condicionada por restricciones sustantivas, que afectan no ya solamente al proceso de adopción de decisiones, sino también al alcance efectivo de su acción, particularmente en el ámbito de la defensa.

Entre estos límites y sin ánimo de exhaustividad, el análisis se centrará en aquellos que inciden de manera más directa en la capacidad de actuación de la Unión, en particular las reglas de votación en el sistema decisorio de la PESC (2.1), así como los límites de carácter financiero e instrumental que condicionan la acción de la Unión en materia de defensa (2.2).

2.1. La regla de la unanimidad en el sistema decisorio de la PESC

Centrándonos en el sistema decisorio de la PESC, conviene recordar que, de conformidad con el art. 31 TUE, las decisiones del Consejo se adoptan, como regla general, por unanimidad. Las excepciones previstas en dicho precepto, que permiten el recurso a la mayoría cualificada en supuestos tasados¹¹¹, presentan un alcance limitado y no resultan aplicables, en particular, a la adopción de medidas restrictivas

¹⁰⁸ Art. 24. 1, segundo párrafo, TUE.

¹⁰⁹ Art. 24.1 TUE y 275 TFUE.

¹¹⁰ Véase, entre otros, MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen, “La sentencia en el asunto Rosneft: el TJUE maximiza su jurisdicción en la PESC (a costa de la coherencia con su propia jurisprudencia)”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 67, 2018, pp. 95-110 y SANTOS VARA, Juan, “El control judicial de la política exterior: hacia la normalización de la PESC en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea (a propósito del asunto Bank Refah Kargaran)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 68, 2021, pp. 159-184. Respecto de la jurisprudencia más reciente, nos remitimos a GARCÍA ANDRADE, Paula, “El control judicial de la PESC tras los asuntos Neves 77 Solutions y KS y KD: los principios constitucionales del derecho de la UE como fundamento y límite de la jurisdicción del TJUE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 80, 2025, pp. 61-96.

¹¹¹ En particular, para la adopción de una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión; una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta del Alto Representante en respuesta a una petición específica del Consejo Europeo; y cualquier decisión de aplicación de una decisión que establezca una acción o posición de la Unión; y la designación de un representante especial (art. 31.2 TUE).

o a decisiones con implicaciones operativas relevantes, lo que confirma el carácter central de la unanimidad en esta política. Por lo que se refiere específicamente a la PCSD, el Consejo también actuará por unanimidad, al adoptar, de conformidad con el art. 42.4 TUE, decisiones sobre defensa a iniciativa del Alto Representante o de un Estado miembro, incluidas las relativas al inicio de una misión, sea civil o militar¹¹².

La respuesta de la Unión a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania pone de manifiesto, en este sentido, una realidad ambivalente. Por un lado, el elevado número de paquetes de medidas restrictivas adoptados desde 2022 evidencia un grado de consenso político notable entre los Estados miembros¹¹³, probablemente favorecido por la excepcional gravedad del conflicto y su proximidad geográfica al territorio de estos. La unidad política y el consenso generados en reacción a la actuación de Rusia¹¹⁴, especialmente palpables en 2022, permitió también acordar el establecimiento de la misión de asistencia militar EUMAM Ucrania - la primera desplegada en territorio de la UE y por la que se proporciona formación al ejército ucraniano -¹¹⁵, o la aprobación de sucesivos tramos de ayuda a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz¹¹⁶. Por otro lado, sin embargo, la exigencia de unanimidad ha seguido condicionando el proceso decisorio, dando lugar en ocasiones a bloqueos o retrasos en la adopción de determinadas medidas, lo que ha afectado a la agilidad y eficacia de la acción de la Unión. Así ha ocurrido en la adopción de algunos de los paquetes de sanciones, en que Estados miembros como Hungría – principalmente - o Eslovaquia, han opuesto su veto, retrasando o incluso bloqueando la toma de decisiones¹¹⁷.

¹¹² Art. 43 TUE.

¹¹³ Véase Consejo de la UE, Cronología – Paquetes de sanciones contra Rusia desde febrero de 2022, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions-against-russia/timeline-packages-sanctions-since-february-2022/> (la información que proporciona la web está revisada a 23 de octubre de 2025), donde se da cuenta de los diecinueve paquetes de sanciones adoptados desde la invasión del 24 de febrero de 2022.

¹¹⁴ Véase, a estos efectos, GUINEA LLORENTE, Mercedes, *op. cit.*, p. 11-12.

¹¹⁵ Decisión (PESC) 2022/1968 del Consejo de 17 de octubre de 2022 relativa a una Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea en apoyo a Ucrania (EUMAM Ucrania), DO L 270 de 18 de octubre de 2022, p. 85.

¹¹⁶ Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528, DO L 102, de 24 de marzo de 2021, p. 14

¹¹⁷ Respecto del vigésimo paquete de sanciones, véase su bloqueo como consecuencia de las reservas de Hungría y Eslovaquia, lo que ha motivado la extensión de la aplicación del paquete anterior: Consejo de la UE, “Press conference by High Representative Kaja Kallas”,

Las complicaciones derivadas de la regla de la unanimidad no afectan únicamente a las medidas restrictivas, sino que también se plasman en la adopción de otras decisiones de la PESC-PCSD. El caso más significativo en relación con el conflicto que nos ocupa se refiere a la movilización del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) para proporcionar asistencia militar a Ucrania y que Hungría ha venido bloqueando desde marzo de 2023¹¹⁸. Así, un único Estado miembro ha retenido la aprobación de diversos tramos de financiación¹¹⁹, llegando incluso a impedir el desembolso de fondos ya acordados, lo que provoca el descontento de sus socios que lo acusan de deslealtad¹²⁰. La tensión generada por la exigencia de

23 de febrero de 2026, disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-affairs-council-press-conference-high-representative-kaja-kallas-2_en; Euractive, “EU renews Russian sanctions before deadline as new package stalls”, 14 de marzo de 2026, disponible en <https://www.euractiv.com/news/eu-renews-russian-sanctions-before-deadline-as-new-package-stalls/>. Hallamos ejemplos adicionales en el sexto paquete de sanciones relativo al embargo de petróleo ruso: “Hungary ‘holding EU hostage’ over sanctions on Russian oil”, 16 de mayo de 2022, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2022/may/16/hungary-sanctions-russian-oil-embargo-eu>; respecto del octavo paquete relativo a sanciones energéticas: Reuters, “Hungary cannot support any new EU energy sanctions against Russia”, 29 de septiembre de 2022, disponible en <https://www.reuters.com/world/europe/hungary-cannot-support-any-new-eu-energy-sanctions-against-russia-govt-2022-09-29/>; en las reservas de Polonia y Lituania respecto del noveno paquete de sanciones: Reuters, “EU countries have another go at Russia sanctions amid Polish, Baltic concerns”, 15 de diciembre de 2022, disponible en <https://www.reuters.com/world/europe/eu-members-fail-reach-agreement-new-russia-sanctions-diplomats-2022-12-15/>; o en la adopción del decimotercero paquete de sanciones: Reuters, “Hungary and Slovakia block Russian sanctions package, Budapest says”, 23 de junio de 2025, disponible en <https://www.reuters.com/business/energy/hungary-slovakia-block-russian-sanctions-package-budapest-says-2025-06-23/>.

¹¹⁸ Euronews, “What is the European Peace Facility and why Hungary is blocking the disbursements to Ukraine”, 14 de octubre de 2024, disponible en <https://www.euronews.com/my-europe/2024/10/14/what-is-the-european-peace-facility-and-why-hungary-is-blocking-the-disbursements-to-ukrai>. También bloqueó el uso del Fondo en favor de Armenia, levantando recientemente su veto: ArmenPress, “Hungary lifts veto on new European Peace Facility assistance for Armenia, formalization expected in January”, 17 de diciembre de 2025, disponible en <https://armenpress.am/en/article/1237792>.

¹¹⁹ Para más detalles sobre la política húngara de vetos, GENINI, Davide, “How the war in Ukraine has transformed the EU’s Common Foreign and Security Policy”, *Yearbook of European Law*, 2025, p. 25-27, y WESSEL, Ramses A. y SZÉP, Viktor, “The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting. Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?”, Study, European Parliament, PE 739.139, noviembre de 2022, p. 63-65.

¹²⁰ BBC, “Hungary's Orbán accused of disloyalty and blackmail over Ukraine loan veto”, 20 de marzo de 2026, disponible en <https://www.bbc.com/news/articles/cq6jrvqgeejo>. A estos efectos, la actitud húngara ha sido también calificada de *soft hostage-taking*: MÜLLER,

unanimidad ha llegado incluso a judicializarse, como muestra el recurso de anulación interpuesto por Hungría contra una decisión adoptada en el marco del FEAP¹²¹, en el que se invoca la vulneración del art. 31.1 TUE al excluir a Hungría de la votación de una decisión del Comité del FEAP por no tratarse de un “Estado miembro contribuyente”¹²².

Es cierto que los Tratados prevén ciertos mecanismos de flexibilidad que han permitido, en algunos casos, superar estas dificultades. Junto a la abstención simple, que no impide la adopción del acto¹²³, la denominada abstención constructiva, prevista en el art. 31.1, segundo párrafo, TUE, permite a un Estado miembro abstenerse de votar una decisión sin bloquear su adopción y desvinculándose de ella, siendo únicamente vinculante para los restantes Estados miembros¹²⁴. Aunque su utilización había sido hasta ahora muy limitada¹²⁵, la práctica reciente ofrece nuevos ejemplos en el contexto del conflicto ucraniano. Así, Austria, Irlanda y Malta recurrieron a esta figura en la adopción de la Decisión (PESC) 2022/338 relativa al suministro de asistencia militar a Ucrania en el marco del FEAP¹²⁶, mientras que Hungría hizo uso de la abstención constructiva en relación con la Decisión (PESC)

Patrick y SLOMINSKI, Peter, “The soft hostage-taking of EU foreign policy: Hungary’s rule of law conflict with the EU and Russia’s war against Ukraine”, *Journal of European Public Policy*, 33(3), 2026, pp.740-766.

¹²¹ Recurso interpuesto el 4 de septiembre de 2025 – Hungría/Consejo y Fondo Europeo para la paz, Asunto T-605/25, C/2025/5477, 20.10.2025 (pendiente de resolución).

¹²² Véase el art. 11 de la Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz.

¹²³ De conformidad con el art. 238.4 TFUE, “[l]as abstenciones de los miembros presentes o representados no impedirán la adopción de los acuerdos del Consejo que requieran unanimidad”.

¹²⁴ El art. 31.1, segundo párrafo, TUE exige, no obstante, que el Estado miembro que haga uso de la abstención constructiva se abstenga, en aras de la solidaridad mutua, de cualquier acción que obstaculice o impida la actuación de la Unión basada en dicha decisión y que los demás Estados respeten su posición. En todo caso, si el número de los miembros del Consejo que recurren a esta herramienta representa al menos a un tercio de los Estados miembros que reúnen al menos a un tercio de la población de la Unión, la decisión no podrá adoptarse.

¹²⁵ Solo habría recurrido a ella Chipre en relación con la adopción de la misión de gestión de crisis EULEX KOSOVO: véase WESSEL, Ramses A. y SZÉP, Viktor, *op. cit.*, 61.

¹²⁶ Véanse las declaraciones formales de la abstención constructiva presentada por estos tres Estados miembros en Consejo de la UE, “Summary Record. Extraordinary meetings of the Permanent Representatives Committee. 22, 24, 27, 28 February, 1, 3 and 4 March 2022”, doc. n.º 7282/22 CRS CRP 9, de 16 de marzo de 2022, pp. 2-3. Asimismo, véase el documento del Consejo CM2408/23, de 13 de abril de 2023, en relación con las abstenciones constructivas a la Decisión PESC 2023/810 de modificación de la Decisión 2022/338, a la que se añade también la abstención de Hungría.

2022/168 por la que se crea la misión EUMAM Ucrania¹²⁷. Estos supuestos ponen de relieve la funcionalidad de esta herramienta en situaciones de desacuerdo político puntual y serio; sin embargo, su utilización sistemática erosionaría tanto el carácter vinculante de la PESC como la coherencia de la acción exterior de la Unión, al permitir una desvinculación recurrente de los Estados miembros respecto de las decisiones adoptadas en el marco de esta política¹²⁸.

En todo caso, estos mecanismos de flexibilidad no eliminan las limitaciones derivadas de la unanimidad, sino que la experiencia reciente ha reactivado el debate sobre la conveniencia de reformar el sistema de votación en la PESC, mediante la extensión de la mayoría cualificada a las medidas restrictivas, sin descartar su aplicación a otros ámbitos de la PESC. En esta línea se inscribe la iniciativa del Parlamento Europeo para la reforma de los Tratados planteada tras la Conferencia sobre el Futuro de Europa¹²⁹, y basada en el informe final de ésta, que abogaba por la generalización del recurso a la mayoría cualificada en los ámbitos aún sometidos a unanimidad¹³⁰; iniciativa que, pese a haber activado formalmente el procedimiento

¹²⁷ Consejo de la UE, “Draft minutes. Council of the EU (Foreign Affairs)”, doc. n° 13777/22, de 27 de octubre de 2022, p. 6. De acuerdo con el art. 41.2, segundo párrafo, TUE, los Estados miembros que hayan hecho uso de la abstención constructiva respecto del establecimiento de una operación con repercusiones militares o de defensa no estarán, como es lógico, obligados a contribuir a su financiación.

¹²⁸ Si la abstención constructiva se utilizase en la adopción de medidas restrictivas, habría que tener en cuenta su articulación con el reglamento adoptado sobre la base del art. 215 TFUE: véase nuestro trabajo en GARCÍA ANDRADE, P., “Avances normativos en la adopción, ejecución y control de las medidas restrictivas de la PESC tras la agresión de Rusia a Ucrania”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco y MELLA LÓPEZ, Álvaro (eds.), *La respuesta de la Unión Europea a la agresión rusa a Ucrania: el despertar de la política exterior y de defensa y de la reforma de los Tratados*, Los Libros de la Catarata, 2024, pp. 155-169, donde se sostiene que, aun cuando un Estado miembro no quede vinculado por la decisión PESC, sí lo estará por el correspondiente reglamento ex art. 215 TFUE adoptado por mayoría cualificada, lo que atenúa los efectos de dicha abstención y plantea interrogantes en términos de coherencia y de respeto del deber de cooperación leal.

¹²⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 2023, sobre los proyectos del Parlamento Europeo de revisión de los Tratados (2022/2051(INL) – P9_TA(2023)0427).

¹³⁰ Se exceptuaría el procedimiento de adhesión de nuevos Estados y las modificaciones a los valores de la Unión consagrados en el art. 2 TUE y a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Conferencia sobre el Futuro de Europa, Informe final, mayo de 2022, disponible en <https://wayback.archive-it.org/12090/20230216192517/https://futureu.europa.eu/es/pages/reporting?locale=es>, propuesta 39.

de revisión previsto en el art. 48 TUE, no ha sido hasta la fecha objeto de desarrollo por parte del Consejo Europeo.

Como alternativa al procedimiento ordinario de revisión del Derecho originario, se ha planteado asimismo la posibilidad de recurrir al procedimiento de revisión simplificado previsto en el art. 48.7 TUE, el cual permite que una decisión del Consejo Europeo modifique los Tratados para pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada en el Consejo, o a la cláusula pasarela del art. 31.3 TUE, que habilita, también al Consejo Europeo, a la extensión de la mayoría cualificada en la PESC a supuestos distintos de los previstos en el art. 31.2 TUE. La aplicación de esta cláusula fue precisamente propuesta por la Comisión en 2018 a tres ámbitos específicos: la adopción de posiciones de la UE en materia de derechos humanos, la adopción y modificación de los regímenes de sanciones, y el establecimiento de misiones civiles de la PCSD¹³¹. La diferencia entre ambas vías reside en que el procedimiento de revisión simplificado del art. 48.7 TUE exige – a diferencia del art. 31.3 TUE – la aprobación del Parlamento Europeo y la no oposición de los Parlamentos nacionales¹³². En ambos casos, sin embargo, el requisito de unanimidad en el Consejo Europeo para activar la reforma resulta ineludible, lo que limita significativamente las posibilidades de evolución del sistema en el corto plazo. Además, ninguno de estos dos procedimientos podrá aplicarse a decisiones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa¹³³, restringiendo también el alcance de su eventual activación.

2.2. Límites financieros e instrumentales de la acción en materia de defensa

En el TUE, hallamos otros límites estructurales adicionales que se derivan del Tratado y que condicionan específicamente ciertos avances en materia de defensa. Nos referimos, en primer lugar, a restricciones financieras, como las que establece

¹³¹ Comisión Europea, “Un actor de mayor peso en la escena mundial: un proceso decisorio más eficiente en la política exterior y de seguridad común”, COM(2018)647, 12 de septiembre de 2018. Véase la valoración que de esta propuesta realiza BUTLER, Graham, *op. cit.*, p. 267-268.

¹³² Como reza el art. 48.7 TUE, “[e]n caso de oposición de un Parlamento nacional notificada en un plazo de seis meses a partir de esta transmisión, no se adoptará la decisión contemplada en los párrafos primero o segundo”. Estas diferencias y la previsión específica del art. 31.3 TUE hacen dudar de la aplicación del 48.7 TUE al ámbito de la PESC: WESSEL, Ramses A. y SZÉP, Viktor, *op. cit.*, p. 78. Véase este mismo trabajo respecto de las discusiones sobre la posible activación de la cláusula pasarela.

¹³³ Así lo prevén explícitamente el art. 48.7, párrafo primero *in fine*, y el art. 31.4 TUE.

el art. 41 TUE. Según este precepto, mientras los gastos administrativos y operativos que la aplicación del capítulo relativo a la PESC-PCSD ocasionen a las instituciones de la UE corren a cargo del presupuesto de la Unión, los gastos operativos que se refieran a las operaciones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa no podrán imputarse al presupuesto supranacional¹³⁴, sino que deberán ser asumidos por los Estados miembros¹³⁵. Ello explica la creación del FEAP en 2021¹³⁶, y su utilización como mecanismo de financiación de carácter intergubernamental - al que contribuyen los Estados miembros en función de una clave de reparto basada en su producto nacional bruto¹³⁷ - para canalizar la asistencia militar de la Unión a terceros Estados. Desde su configuración, además de financiar los costes comunes de las operaciones de la PCSD, el Fondo permite, por primera vez, canalizar recursos para el suministro de equipamiento y asistencia militar - incluidas armas y municiones - a las fuerzas armadas de un país tercero¹³⁸. Esta posibilidad se ha traducido, en el contexto de la guerra de Ucrania, en una forma de apoyo sin precedentes a una de las partes beligerantes en un conflicto armado¹³⁹, mediante la prestación de equipamiento militar letal y no letal a las fuerzas armadas ucranianas, la financiación de la misión de asistencia militar EUMAM Ucrania¹⁴⁰, así como la canalización, a

¹³⁴ Art. 41.2 TUE. El Consejo podrá determinar que otros gastos corran la misma suerte.

¹³⁵ Art. 41.2, segundo párrafo, TUE.

¹³⁶ Véase la Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, antes citada. El FEAP reemplaza los mecanismos extrapresupuestarios previos, Athena y el Mecanismo de Apoyo a la Paz en África, creados por los Estados miembros en 2004 y 2003, respectivamente.

¹³⁷ Véase el art. 41.2, segundo párrafo, TUE y el art. 26 de la Decisión.

¹³⁸ Véase IMMENKAMP, Beatrix, “European Peace Facility Investing in international stability and security”, European Parliamentary Research Service, PE 690.641, octubre de 2021.

¹³⁹ Desde su creación en marzo de 2021 con un techo financiero de 5,69 mil millones de euros, el FEAP ha sido objeto de sucesivos incrementos cumulativos - de 2,29 mil millones en marzo de 2023, 4,06 mil millones en junio de 2023 y 5 mil millones en marzo de 2024 -, incluyendo este último la creación de un fondo específico de asistencia a Ucrania dentro del propio instrumento. El techo financiero vigente del Fondo es, por tanto, de 17.040 millones de euros para 2021–2027: véase Consejo de la UE, *European Peace Facility*, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>

¹⁴⁰ El diseño y despliegue de esta misión parece también sobrepasar otro límite de los Tratados. Al desplegarse en territorio de los Estados miembros cuestiona lo dispuesto en el art. 42.1 TUE, según el cual “la Unión podrá recurrir a dichos medios [civiles y militares] en misiones fuera de la Unión”: MOSER, Carolyn, “On the Way to a European Defence Union”, *Verfassungsblog*, 29 de octubre de 2024, disponible en <https://verfassungsblog.de/on-the-way-to-a-european-defence-union/>

través del Fondo, de parte de los activos rusos inmovilizados en aplicación de las medidas restrictivas¹⁴¹.

Pero este límite derivado del art. 41.2 TUE, tal y como se manifiesta en el FEAP, no solo desplaza la financiación al plano intergubernamental, sino que condiciona también la eficiencia y la gobernanza del instrumento. Así, por una parte, la dependencia de las contribuciones estatales y la ausencia de una capacidad financiera plenamente integrada puede dar lugar a una insuficiencia de recursos disponibles, pudiendo a la vez generar dificultades para sostener una respuesta militar europea previsible y continuada frente a la guerra de Ucrania – o cualquier otro conflicto en el que la Unión se implique. Con todo, también se ha destacado la agilidad en la movilización del Fondo y la “comunitarización” de los esfuerzos financieros que éste conlleva¹⁴², así como su capacidad para reforzar la posición geopolítica de la Unión y su contribución a la seguridad tanto europea como internacional¹⁴³. Por lo que se refiere, por otra parte, a la gobernanza, la gestión de instrumentos como el FEAP preserva la unanimidad en la toma de decisiones - en particular en el seno del Comité que gestiona el Fondo, con las complicaciones expuestas en el apartado anterior- y excluye, en gran medida, los mecanismos ordinarios de control presupuestario y político del Parlamento Europeo¹⁴⁴, lo que erosiona los principios de transparencia y supervisión presupuestarias y dificulta el control político del cumplimiento de los estándares internacionales y de la Unión en materia de provisión de armamento¹⁴⁵.

En segundo lugar, más allá de las limitaciones financieras, el TUE suscita también interrogantes en relación con el alcance de las competencias de la Unión en

¹⁴¹ A través del FEAP, la Unión ha movilizado unos 6,4 mil millones de euros en asistencia militar a Ucrania, incluidos los costes de la misión EUMAM Ucrania, a los que se añaden 3,4 mil millones de euros procedentes de los beneficios de activos rusos inmovilizados canalizados a través de dicho instrumento. Para una valoración del funcionamiento del Fondo y su movilización en beneficio de Ucrania, véase GENINI, Davide, *op. cit.*

¹⁴² SCHIATTI, Olivia, “The European Peace Facility: A Problem Of Democratic Accountability?”, *European Law Blog*, 2 de febrero de 2026, disponible en <https://www.europeanlawblog.eu/pub/lqmaq0fq/release/3>

¹⁴³ AR-VP, Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence, marzo de 2023, disponible en https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/StrategicCompass_1stYear_Report.pdf

¹⁴⁴ Plasmados en el art. 14.1 TUE. Véase, en este sentido, GENINI, Davide, *op. cit.*, p. 30-32 y SCHIATTI, Olivia, *op. cit.*

¹⁴⁵ Véase el art. 56.2 de la Decisión (PESC) 2021/509.

materia de capacidades e industria de defensa. El art. 42.3 TUE obliga a los Estados miembros a poner a disposición de la Unión “capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo”. Cabe interpretar este precepto como referencia a la puesta a disposición o movilización de capacidades ya existentes, lo que, considerado aisladamente, no parece incluir la organización y promoción de la producción militar.

Sin embargo, esta interpretación debe ponerse en relación con el párrafo segundo del mismo precepto, conforme al cual los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares, lo que permite inferir una dimensión industrial vinculada al desarrollo de dichas capacidades. Esta dimensión se refleja, en particular, en la atribución a la Agencia Europea de Defensa – definida como “Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento” – de funciones como la determinación de las necesidades operativas, el fomento de medidas para su consecución, así como la contribución “a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, particip[ando] en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asisti[endo] al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares”¹⁴⁶. Ahora bien, como puede deducirse de los términos empleados, esta intervención se articula en términos de coordinación y apoyo, lo que podría dificultar el desarrollo de una política industrial de carácter normativo y estructural.

Por último, en el marco de la PESC-PCSD queda excluida la adopción de actos legislativos¹⁴⁷, lo que se explica por la naturaleza eminentemente operativa que los autores del Tratado han querido otorgar a esta política. Además de reflejar, de nuevo, la limitada participación del Parlamento Europeo y la consiguiente falta de

¹⁴⁶ Tal y como dispone el art. 42.3, párrafo segundo, TUE, y se especifica en el art. 45 TUE. Originalmente, el mandato de la Agencia constaba en su acto fundacional, la Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa, DO L 245 de 17.7.2004, p. 17, procediendo, más tarde, el Tratado de Lisboa a su incorporación a los Tratados. Para la aplicación de los art. 42 y 45 TUE, se adoptó la Decisión 2011/411/PESC, de 12 de julio de 2011, por la que se determinan el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa, posteriormente revisada por la Decisión 2015/1835 de 12 de octubre de 2015 (versión consolidada publicada en ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2015/1835/2015-10-13>). En 2024, se actualizó su misión tras la adopción de la Brújula Estratégica con el fin de incidir en su función de desarrollo de las capacidades militares de los Estados miembros (véase la web de la Agencia en <https://www.eda.europa.eu/who-we-are/Missionandfunctions>).

¹⁴⁷ Así lo establece en términos claros el art. 24.1, párrafo segundo, TUE.

legitimación democrática de los actos de la PESCE, entendemos que esta restricción impide el establecimiento de una política estructural estable o la adopción de regímenes jurídicos de alcance general, siguiendo la interpretación defendida por Eeckhout, para quien el concepto de acto legislativo, cuya adopción excluye el art. 24.1 TUE, debe tener un alcance sustantivo en el sentido de que descarta una acción normativa general¹⁴⁸. Este límite no se circunscribe a un ámbito específico, sino que se proyecta de manera transversal en distintos sectores de la PESCE, como ponen de manifiesto tanto las dificultades para articular una política industrial de defensa de carácter normativo, como la ejecución de las medidas restrictivas, cuya aplicación sigue dependiendo de las autoridades nacionales ante la ausencia de un marco centralizado y uniforme a nivel de la Unión¹⁴⁹.

3. LA ACCIÓN NORMATIVA DE LA UNIÓN FUERA DE LA PESCE-PCSD

La respuesta de la UE a la agresión rusa a Ucrania y el posterior conflicto ha impulsado el desarrollo de instrumentos y prácticas que trascienden el marco de la PESCE-PCSD, fundamentándose en otras políticas de la Unión. En particular, el recurso a bases jurídicas del TFUE para el refuerzo de las capacidades de defensa, junto con la creciente implicación de la Comisión en este ámbito, ponen de relieve una evolución significativa en la articulación de la acción de la Unión en materia de seguridad y defensa. Estos desarrollos suscitan interrogantes jurídicos tanto en relación con la elección de la base jurídica como con el respeto de la cláusula de no afectación mutua entre la PESCE y las políticas regidas por el TFUE, y apuntan, al mismo tiempo, a una posible reconfiguración del equilibrio institucional establecido en los Tratados. Sobre estas cuestiones se centra el presente apartado.

¹⁴⁸ Si únicamente adoptase una concepción formal de acto legislativo en tanto que acto en cuya adopción no participa el Parlamento Europeo, la exclusión, que se repite tanto en el art. 24.1 como en el 31.1 TUE, habría sido superflua dado que se infiere claramente del Tratado que los actos de la PESCE solo pueden ser adoptados por el Consejo o por el Consejo Europeo: EECKHOUT, Piet, *EU External Relations Law*, 2011, Oxford University Press, p. 183. Véase también MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen, “A vueltas con la noción de «acto legislativo» y sus consecuencias jurídicas en el Derecho de la Unión Europea”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2013, pp. 97-159.

¹⁴⁹ La ejecución centralizada solo se garantiza plenamente respecto de aquellas medidas restrictivas que, previstas en una decisión PESCE, inciden en ámbitos de competencia del TFUE —como las restricciones comerciales, la congelación de fondos o las limitaciones a servicios económicos y financieros— y que requieren su desarrollo mediante reglamentos adoptados conforme al art. 215 TFUE.

3.1. El refuerzo de las capacidades de defensa con fundamento en la política industrial de la UE y otras bases jurídicas del TFUE

En la Declaración de Versalles de 11 de marzo de 2022, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros asumieron el compromiso de reforzar las capacidades de defensa europeas con el fin de que la Unión pueda asumir una mayor responsabilidad en la provisión de seguridad en Europa. En este contexto, se subrayó la necesidad de impulsar la cooperación industrial en materia de defensa y de fomentar la contratación pública conjunta, invitándose a la Comisión, en coordinación con la AED, a identificar los déficits de inversión y proponer las iniciativas necesarias para reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE)¹⁵⁰.

En ejecución de este mandato, la Unión recurrió a instrumentos normativos fundados en el TFUE, adoptando el Reglamento (UE) 2023/2418 que crea un instrumento de refuerzo de la industria europea de defensa a través de las adquisiciones en común (EDIRPA)¹⁵¹, y el Reglamento (UE) 2023/1525 relativo al apoyo a la producción de municiones (ASAP)¹⁵². El primero, basado en el art. 173.3 TFUE, tiene por objeto incentivar, mediante apoyo financiero, la cooperación entre Estados miembros en la adquisición conjunta de productos de defensa urgentes y críticos; el segundo, basado en los arts. 173.3 y 114 TFUE, se orienta a potenciar la capacidad de producción de la BITDE, en particular a través de medidas destinadas a aumentar la disponibilidad y el suministro de productos de defensa¹⁵³.

Desde la perspectiva del alcance competencial, el recurso al art. 173.3 TFUE podría resultar defendible en la medida en que la intervención de la Unión parece configurarse en ambos casos como una acción de apoyo, coordinación o complemento, coherente, por tanto, con la naturaleza de la competencia en materia

¹⁵⁰ Consejo Europeo, Declaración de Versalles, Reunión informal de los Jefes de Estado o de Gobierno, 10-11 de marzo de 2022, apdos. 8 a 13.

¹⁵¹ Reglamento (UE) 2023/2418 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA), DO L, 2023/2418, 26.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2418/oj>

¹⁵² Reglamento (UE) 2023/1525 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de julio de 2023 relativo al apoyo a la producción de municiones, DO L 185 de 24 de julio de 2023, p. 7.

¹⁵³ El Reglamento EDIRPA dejó de ser aplicable el 31 de diciembre de 2025, mientras el Reglamento se aplicó hasta el 30 de junio de 2025.

de política industrial descrita en el art. 6.b) TFUE y con la prohibición de armonización legislativa que resulta del art. 173.3 TFUE¹⁵⁴, en la medida en que se limita a proporcionar incentivos financieros a la cooperación entre Estados miembros, sin proceder a una armonización de sus legislaciones ni establecer un régimen normativo uniforme¹⁵⁵. Dicha armonización normativa se ampararía, por lo que se refiere al Reglamento ASAP, en la inclusión del art. 114 TFUE, fundamento de la aproximación de las legislaciones estatales que tengan por objeto el establecimiento y funcionamiento del mercado interior.

Este enfoque inicial, de carácter esencialmente instrumental, ha dado paso a una ambición más estructural con la presentación, el 5 de marzo de 2024, de la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS)¹⁵⁶. La EDIS, elaborada por la Comisión, la Alta Representante y la AED, pretende superar la lógica de respuestas puntuales para avanzar hacia una preparación sostenida de la industria de defensa de la Unión, que asegure las capacidades críticas del futuro. En esta línea se inscribe el Reglamento por el que se establece el Programa para la Industria de Defensa Europea (EDIP), que persigue objetivos múltiples, entre los que se incluyen el refuerzo de la competitividad y capacidad industrial, la garantía de disponibilidad y suministro de productos de defensa y la contribución a la reconstrucción y modernización de la base industrial de defensa ucraniana¹⁵⁷. Resulta significativo que la propia propuesta subraye la complementariedad de este instrumento con iniciativas de la PESC-PCSD, como la Brújula Estratégica, la Cooperación Estructurada Permanente en defensa (PESCO) o el FEAP, lo que refuerza la impresión de que los objetivos perseguidos se sitúan en el ámbito de la seguridad y defensa más que en el de la política industrial en sentido estricto¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Así lo dispone también el art. 2.5 TFUE en relación con el art. 6.b) TFUE.

¹⁵⁵ GENINI, Davide, *op. cit.*

¹⁵⁶ Comisión Europea/Alta Representante, Comunicación conjunta “Una nueva Estrategia Industrial de Defensa Europea: lograr la preparación en materia de defensa de la UE a través de una industria de defensa europea resiliente y con capacidad de respuesta”, JOIN (2024) 10, 5 de marzo de 2024.

¹⁵⁷ Reglamento (UE) 2025/2643 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2025, por el que se establece el Programa para la Industria de Defensa Europea y un marco de medidas para garantizar la disponibilidad y el suministro oportunos de productos de defensa («Reglamento EDIP»), DO L, 2025/2643, 29.12.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2643/oj>

¹⁵⁸ Véase, entre otras alusiones en el texto del Reglamento, su art. 4.2. Así consta también de modo más explícito en la propuesta de la Comisión: Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa para

3.1.1. La doctrina de la correcta elección de la base jurídica: ¿política industrial o PCSD?

La cuestión central que suscitan estos instrumentos es, en efecto, la adecuación de la base jurídica elegida. Según reiterada jurisprudencia del TJUE, la elección de la base jurídica de un acto – la cual reviste naturaleza constitucional¹⁵⁹ - debe fundarse en factores objetivos, entre los que se incluyen su objetivo y contenido. En el supuesto de que la medida tuviera varios objetivos o componentes, la finalidad o elemento principal o preponderante determinará la base jurídica del acto, de conformidad con la teoría del “centro de gravedad”. Siguiendo esta doctrina jurisprudencial, se permitirá el recurso a una doble base jurídica cuando los distintos objetivos o componentes de la medida sean indisociables y de igual importancia¹⁶⁰. En todo caso, una doble base jurídica únicamente será admisible si los procedimientos decisorios previstos resultan compatibles entre sí¹⁶¹.

La aplicación de esta doctrina a las controversias de delimitación entre la PESC y el TFUE debe tener particularmente en cuenta la cláusula de no afectación mutua del art. 40 TUE, la cual impide utilizar las competencias de la PESC para alcanzar objetivos incardinados en el TFUE y, de manera contraria, emplear las competencias del TFUE para perseguir objetivos propios de la PESC. Para Cremona, este precepto no se centra tanto en el contenido material de las políticas, ni en la naturaleza de las competencias de la Unión implicadas, sino más bien en las reglas de procedimiento y en el equilibrio institucional. Dado que la PESC se caracteriza por un equilibrio institucional y un conjunto de instrumentos distintos de los propios de las políticas del TFUE, el art. 40 TUE tendría por objeto garantizar que la actuación en cada

la Industria de Defensa Europea y un marco de medidas para garantizar la disponibilidad y el suministro oportunos de productos de defensa (EDIP), COM (2024) 150, de 5 de marzo de 2024, p. 4.

¹⁵⁹ Dictamen 2/00 del Tribunal de Justicia (Protocolo de Cartagena), de 6 de diciembre de 2001, EU:C:2001:664, apdo. 5.

¹⁶⁰ Véase la consagración de esta doctrina en la Sentencia de 11 de junio de 1991, *Comisión c. Consejo* (Dióxido de Titanio), C-300/89, EU:C:1991:244, apdos. 10 y 17; Sentencia del TJ, de 10 de enero de 2006, asunto C-94/03, *Comisión c. Consejo* (Convenio de Rotterdam), EU:C:2006:2, apdos. 34-36, o la sentencia de 14 de junio de 2016, *Parlamento c. Consejo*, C-263/14, EU:C:2016:435, apdo. 42-44.

¹⁶¹ Asunto C-300/89, apdos. 17 a 21.

ámbito, TUE y TFUE, respete sus propios límites y se desarrolle dentro de la esfera que le es propia¹⁶².

Con anterioridad a la reforma de Lisboa, el Tribunal de Justicia había interpretado el antiguo art. 47 TUE - redactado en una sola dirección, para proteger el TCE de las “incursiones” del TUE - en el sentido de excluir una doble base jurídica inter-pilares¹⁶³, que combinase la PESC con otras políticas comunitarias. La redacción que aporta el art. 40 TUE convierte al precepto en cláusula de no afectación mutua, no necesariamente por perder la integración su prioridad sobre la PESC¹⁶⁴. Desde su reforma, este artículo no ha sido objeto de una intensa jurisprudencia del TJUE, pero éste ha aclarado que una doble base jurídica que combine el procedimiento legislativo ordinario (previsto en un eventual precepto del TFUE) y la unanimidad del Consejo sin intervención parlamentaria (regla general de adopción de decisiones en la PESC) queda excluida¹⁶⁵. En efecto, si bien se ha recurrido a una doble base jurídica TUE-TFUE en la celebración de acuerdos internacionales por parte de la UE al fundarse procedimentalmente en el art. 218 TFUE¹⁶⁶, no parece posible la combinación de bases jurídicas PESC-TFUE para la adopción de actos internos que presenten objetivos o componentes igual de

¹⁶² CREMONA, Marise, *op. cit.* Wessel sostiene que el art. 40 TUE confirma el principio de coherencia: WESSEL, Ramses A., “Legality in EU Common Foreign and Security Policy: The Choice of the Appropriate Legal Basis”, en KILPATRICK, Claire y SCOTT, Joanne (eds), *Contemporary Challenges to EU Legality*, Oxford University Press, 2020, pp. 71-99.

¹⁶³ Sentencia del TJ, de 20 de mayo de 2008, asunto C-91/05, *Comisión c. Consejo* (ECOWAS), EU:C:2008:288, apdos. 76-77.

¹⁶⁴ Como sostienen Martínez Capdevila y Blázquez Navarro, no era necesario, antes del Tratado de Lisboa, que el art. 47 TUE estuviese redactado en sentido bidireccional ya que el propio principio de atribución impedía que la Comunidad Europea actuase en el ámbito de la PESC. La supresión de los pilares y la sustitución de la CE por la UE hacen que resulte imprescindible la no afectación mutua que concede el art. 40 TUE: MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen y BLÁZQUEZ NAVARRO, Irene, “La incidencia del artículo 40 TUE en la acción exterior de la UE”, *RJUAM*, nº 28, 2013-II, p. 206.

¹⁶⁵ Sentencia del TJ, de 19 de julio de 2012, asunto C-130/10, *Parlamento Europeo c. Consejo*, EU:C:2012:472, apdos. 46 a 49.

¹⁶⁶ Véase WESSEL, Ramses A., “Legality in EU Common Foreign and Security Policy: The Choice of the Appropriate Legal Basis”, *op. cit.* Sin embargo, dicha combinación resulta también controvertida a la luz del requisito de compatibilidad procedimental, como señala ECKES, Christina, *EU Powers Under External Pressure. How the EU's External Actions Alter its Internal Structures*, Oxford University Press, 2019, p. 138. En relación con la conclusión de acuerdos internacionales, también se ha recurrido a la adopción de dos decisiones separadas, una con base en el TUE y otra fundada en el TFUE.

importantes debido a una incompatibilidad procedimental difícil de resolver¹⁶⁷, y sin que el TJUE haya emitido una posición clara al respecto¹⁶⁸. El Tribunal sí ha confirmado que, en aplicación del test del centro de gravedad a medidas que puedan afectar al TUE y al TFUE¹⁶⁹, cabrá fundamentar una medida en el TFUE en el supuesto de que el objetivo o componente PESG tenga carácter meramente incidental y no altere la naturaleza esencial de la medida¹⁷⁰. Ésta es la cuestión que procede precisamente preguntarse en relación con los actos legislativos aquí analizados: si el refuerzo y protección de la defensa de la Unión presenta un carácter incidental o si, más bien, se trata de su razón de ser.

La exigencia de delimitación estricta entre el ámbito del TFUE y el de la PESG se explica particularmente a la luz de la propia configuración del sistema de los Tratados en materia de capacidades e industria de defensa. Como se señaló anteriormente, el TUE dispone que la AED contribuirá a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros, a fomentar la adopción de métodos de adquisición eficaces y que contribuirá a definir y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la BITDE¹⁷¹. La previsión expresa de este mandato en el marco de la PESG-PCSD - y las actuaciones de la Agencia¹⁷² - ponen de relieve

¹⁶⁷ Como hemos analizado en GARCÍA ANDRADE, Paula, “Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy: A Question of Legal Basis”, *European Papers*, vol. 8(2), 2023, pp. 959-984, valorando, como alternativas no acogidas todavía por el TJUE, considerar la PESG como *lex generalis* frente al carácter de *lex specialis* de otras políticas externas del TFUE, o atender a la naturaleza de la acción deseada, asumiendo que la PESG no permite la adopción de actos legislativos (véase VAN ELSUWEGE, Peter, *op. cit.*, p. 1005).

¹⁶⁸ BUTLER, Graham, *op. cit.*, p. 129.

¹⁶⁹ Respecto de un planteamiento alternativo a la aplicación del test del centro de gravedad a las relaciones TUE-TFUE, véanse MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen y BLÁZQUEZ NAVARRO, Irene, *op. cit.*

¹⁷⁰ Sentencia del TJ, de 4 de septiembre de 2018, asunto C-244/17, *Comisión c. Consejo* (Kazajstán), EU:C:2018:662, apdo. 45. Véase, entre otros, VAN DER LOO, Guillaume y VAN ELSUWEGE, Peter “Legal Basis Litigation in Relation to International Agreements: Commission v Council (Enhanced Partnership and Cooperation Agreement with Kazakhstan)”, *Common Market Law Review*, vol. 56(5), 2019, pp. 1333-1354.

¹⁷¹ Art. 42.3 y 45 TUE.

¹⁷² A modo de ejemplo, la AED ha impulsado instrumentos como el *Capability Development Plan* (CDP), que establece las prioridades de capacidad de la Unión sobre la base de las necesidades identificadas conjuntamente por los Estados miembros, y el *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD), orientado a reforzar la coordinación y cooperación entre estos en la planificación, desarrollo y adquisición de capacidades de defensa mediante la alineación de sus planes nacionales y la identificación de oportunidades de colaboración (véase la web de la Agencia: <https://eda.europa.eu/what-we-do>).

que el desarrollo de la base industrial de defensa fue concebido por los Tratados como un ámbito de intervención intergubernamental. Desde esta perspectiva, el recurso a bases jurídicas del TFUE para adoptar instrumentos normativos de alcance estructural en este mismo ámbito no responde a una ausencia de competencia en el TUE, sino que plantea un problema de delimitación entre esferas competenciales y puede entrar en tensión con la cláusula de no afectación mutua del art. 40 TUE.

En consecuencia, será necesario descifrar cuál es el centro de gravedad de actos como los Reglamentos EDIRPA, ASAP y EDIP. En la medida en que su finalidad sea genuinamente industrial, la base jurídica podría considerarse adecuada¹⁷³; pero si su objetivo principal es dotar de capacidades operativas a los Estados miembros y preparar a la Unión para proteger sus intereses de seguridad y defensa en un entorno de seguridad deteriorado, el recurso al TFUE podría interpretarse como una utilización funcional de competencias industriales para fines de defensa.

En este contexto y a la vista de los Reglamentos en cuestión, la controvertida elección del art. 173 TFUE como base jurídica solo puede sostenerse, en mi opinión, si se otorga un peso determinante al contenido de las medidas - esto es, si damos mayor peso a la configuración de EDIRPA, ASAP y EDIP como instrumentos de apoyo financiero a la cooperación industrial - frente a su objetivo, claramente vinculado al refuerzo de las capacidades de defensa de la Unión en el contexto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, tal y como se desprende del texto de estos actos legislativos¹⁷⁴. Sin embargo, esta aproximación resulta difícilmente

¹⁷³ FABBRINI, Federico, “European Defence Union ASAP: “The Act in Support of Ammunition Production and the development of EU defence capabilities in response to the war in Ukraine”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 29(1), p. 79 señala que el recurso al art. 173 TFUE refleja en cierto sentido lo ocurrido en la respuesta de la UE a la pandemia, cuando, como indicara De Witte, se emplearon bases jurídicas que estaban “latentes” desde su inclusión en los Tratados pero que fueron redescubiertas para abordar la crisis del euro y, posteriormente, las consecuencias de la pandemia del COVID-19: DE WITTE, Bruno, “The European Union’s Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift”, *Common Market Law Review*, vol. 58, 2021, p. 653.

¹⁷⁴ En los preámbulos de los Reglamentos EDIRPA, ASAP y EDIP podemos hallar referencias a la preparación de la industria de defensa para el retorno de la guerra de alta intensidad y el conflicto territorial a Europa (Reglamento EDIRPA, apdo. 2 del preámbulo; Reglamento ASAP, apdo. 3 del preámbulo; Reglamento EDIP, apdo. 1 del preámbulo), garantizar la protección de los intereses de seguridad y defensa de la Unión y de los Estados miembros (Reglamento EDIRPA, apdo. 20 del preámbulo; Reglamento ASAP, apdo. 23 del preámbulo; Reglamento EDIP, apdo. 15 del preámbulo); responder al impacto de la crisis de seguridad (Reglamento ASAP, apdo. 39 del preámbulo) o garantizar la seguridad a largo

conciliable con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que, si bien formula el criterio del “centro de gravedad” atendiendo conjuntamente al objetivo y al contenido del acto como factores objetivos a valorar, ha tendido en su aplicación a privilegiar claramente el primero¹⁷⁵, tal y como hemos criticado en el pasado¹⁷⁶. No dejaría de resultar paradójico que la validez de estos instrumentos pudiera depender precisamente de que el Tribunal se apartara de su práctica habitual y otorgara al contenido un peso que hasta ahora no le ha reconocido de forma consistente.

3.1.2. El recurso a otras bases jurídicas del TFUE y el respeto de límites adicionales derivados del TUE

La problemática de la base jurídica se ve reforzada por la utilización del art. 114 TFUE como base jurídica complementaria del Reglamento EDIP. Si bien este acto justifica, en relación con el régimen de seguridad del suministro que introduce, cómo la divergencia de medidas nacionales para preservar reservas en situaciones de crisis de suministro y la falta de coordinación en abordar la escasez de productos pueden obstaculizar las cadenas de producción¹⁷⁷, no resulta evidente que tales circunstancias constituyan obstáculos efectivos a la libre circulación o distorsiones de competencia que afecten al funcionamiento del mercado interior en el sentido exigido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia¹⁷⁸. En este sentido, el recurso

plazo de Ucrania y su reconstrucción o el apoyo a su independencia, soberanía e integridad territorial (Reglamento EDIP, apdos. 9 y 10 del preámbulo).

¹⁷⁵ Especialmente visible en Sentencia del TJ (Gran Sala), de 14 de junio de 2016, C-263/14, *Parlamento Europeo c. Consejo* (Tanzania), EU:C:2016:435. En este sentido, MATERA, Claudio y WESSEL, Ramses A., “Context or Content? A CFSP or AFSJ Legal Basis for EU International Agreements”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 49, 2014, pp. 1047-1064.

¹⁷⁶ GARCÍA ANDRADE, Paula, “Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy: A Question of Legal Basis”, *op. cit.*

¹⁷⁷ Véanse, en especial, los apdos. 75 y 76 del preámbulo del Reglamento EDIP.

¹⁷⁸ El art. 114 TFUE no atribuye al legislador de la Unión, como recordaba el TJUE, “una competencia general para regular el mercado interior”, sin que la mera comprobación de disparidades entre legislaciones nacionales o un riesgo abstracto de aparición de obstáculos a la circulación o distorsiones de competencia derivadas de tales disparidades sean suficientes para recurrir a esta base jurídica: véase Sentencia del TJ de 5 de octubre de 2000, asunto C-376/98, *Alemania c. Parlamento Europeo/Consejo*, EU:C:2000:544, apdos. 83-84. Cabe recurrir a este precepto “para evitar la aparición de futuros obstáculos a los intercambios comerciales derivados de la evolución heterogénea de las legislaciones nacionales”, pero “la aparición de tales obstáculos debe ser probable y la medida de que se trate debe tener por objeto su prevención” (apdo. 86). Nótese, además, que las normas nacionales que pueden obstaculizar la libre circulación de mercancías son aquellas reguladoras de los requisitos que

al art. 114 TFUE podría responder a la necesidad de disponer de una base competencial apta para articular una respuesta legislativa en materia de defensa que, además de eludir la limitación de adoptar actos legislativos del art. 24.1 TUE, sortee también la prohibición de armonización legislativa que se deriva de la naturaleza complementaria de la competencia de la UE en industria, lo que refuerza la duda acerca de si el mercado interior constituye el verdadero centro de gravedad del instrumento¹⁷⁹.

Esta apreciación encuentra un apoyo adicional en el hecho de que otros instrumentos adoptados sobre la base del art. 114 TFUE excluyen expresamente el ámbito de la defensa¹⁸⁰. Así, el Reglamento (UE) 2024/2747 sobre el mecanismo de emergencia y resiliencia del mercado interior, al que la propia Comisión vincula la propuesta EDIP¹⁸¹, no resulta aplicable a los productos de defensa y subraya en su preámbulo que debe entenderse sin perjuicio de las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa nacionales, reafirmando así la competencia de los Estados miembros en este ámbito¹⁸². Recordemos, a estos efectos, que el art. 346 TFUE sigue preservando el poder soberano de los Estados miembros para la adopción de medidas “necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se

deben cumplir los productos: Sentencia del TJ de 10 de diciembre de 2002, C-491/01, *British American Tobacco*, EU:C:2002:741, apdo. 64. Véase asimismo jurisprudencia posterior (entre otras, sentencia del TJ de 8 de junio de 2010, asunto C-58/08, *Vodafone*, EU:C:2010:321) y el análisis realizado en SARMIENTO, Daniel, *El Derecho de la Unión Europea*, Marcial Pons, 4ª ed., 2022, p. 141.

¹⁷⁹ A estos efectos, véase también HORN, Anna, “European Defence Under the Treaties”, *European Policy Analyses*, SIEPS, septiembre de 2025, disponible en <https://sieps.se/en/publications/2025/european-defence-under-the-treaties/>, para quien el mercado interior puede actuar aquí como vehículo competencial por razones instrumentales.

¹⁸⁰ Si bien es cierto que otros instrumentos previos ya habían recurrido al antiguo art. 95 TCE (actual art. 114 TFUE) en relación con un mercado europeo de equipos de defensa: Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad, DO L 146, de 10 de junio de 2009, p. 1; Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, DO L 216, de 20 de agosto de 2009, p. 76.

¹⁸¹ COM (2024) 150, p. 5.

¹⁸² Considerando 11 y art. 2.2.g) del Reglamento (UE) 2024/2747 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2024, por el que se establece un marco de medidas relativas a una emergencia del mercado interior y a la resiliencia de dicho mercado y se modifica el Reglamento (CE) n.º 2679/98 del Consejo, DO L 2024/2747, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2747/oj>

refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra”. La interpretación restrictiva que ha propugnado el TJUE de este límite¹⁸³ ha permitido ampliar el margen de intervención de la Unión¹⁸⁴, pero no ha eliminado la centralidad de los Estados miembros en este sector, lo que sigue erigiéndose en obstáculo a la integración supranacional en el sector de la defensa¹⁸⁵.

El Reglamento EDIP plantea otra cuestión controvertida en relación con la inclusión del art. 212 TFUE como base jurídica. Según la Comisión, este fundamento se justifica por la necesidad de contribuir a la reconstrucción, recuperación y modernización de la base industrial de defensa ucraniana, tanto en atención a su condición de país candidato a la adhesión como por su relevancia para reforzar su capacidad de defensa¹⁸⁶. Sin embargo, esta última finalidad se sitúa claramente en el ámbito de la seguridad y la defensa, lo que pone en cuestión la adecuación del art. 212 TFUE - concebido para la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países - como fundamento jurídico de medidas orientadas, en último término, a apoyar la capacidad militar de un tercer Estado.

Más allá de las controversias referidas a la base jurídica, estos instrumentos deben ponerse en relación con otros límites derivados del sistema de los Tratados. En primer lugar, Horn añade la consideración de otro límite estructural de la PESC: la exclusión de actos legislativos. Según la autora, procede plantearse si esta restricción, que no es puramente formal sino de carácter sustantivo, pretende impedir una legislación cuyo contenido material se relacione con la defensa en el conjunto de la Unión, esto es, también a través del TFUE, o si resulta legítimo evitar este límite del TUE recurriendo a otras políticas internas para avanzar en este ámbito¹⁸⁷. A mi juicio, la restricción del art. 24.1 TUE, por la que se impide adoptar actos legislativos en la PESC-PCSD y se excluye, por tanto, la legitimidad democrática de estas políticas, no puede interpretarse en el sentido de que pueda ser sorteada mediante el recurso a las competencias legislativas de la Unión sobre otras bases jurídicas del TFUE. En consecuencia, si la finalidad predominante del Reglamento EDIP se sitúa en el ámbito de la defensa, el recurso al TFUE podría entrar en tensión con la limitación referida a la naturaleza del instrumento del art. 24.1 TUE.

¹⁸³ Véase, por ejemplo, sentencia del TJ de 2 de octubre de 2008, asunto C-157/06, *Comisión c. Italia*, EU:C:2008:530, apdos. 25 a 28.

¹⁸⁴ FABBRINI, Federico, *op. cit.*, p. 76.

¹⁸⁵ GENINI, Davide, *op. cit.*, p. 33.

¹⁸⁶ COM (2024) 150, p. 4.

¹⁸⁷ HORN, Anna, *op. cit.*, p. 12.

En segundo lugar, el recurso al TFUE para desarrollar esta política industrial de defensa suscita la cuestión de su compatibilidad con la prohibición establecida en el art. 41.2 TUE de financiar con cargo al presupuesto de la Unión gastos con implicaciones militares o de defensa. En principio, la elección del art. 173 TFUE y de los restantes fundamentos del TFUE como bases jurídicas permitiría sustraer estos instrumentos de las restricciones presupuestarias propias de la PESC. Sin embargo, esta afirmación depende, en último término, de la interpretación que se adopte del alcance de dicha disposición. De nuevo, si se entiende que la prohibición de recurrir al presupuesto de la Unión para financiar gastos militares o de defensa se proyecta sobre el presupuesto supranacional con carácter general, con independencia de la base jurídica del acto, la financiación prevista en instrumentos como EDIRPA, ASAP o EDIP podría plantear objeciones. Por el contrario, si se considera que el art. 41.2 TUE se circunscribe a los actos adoptados en el marco de la PESC, el recurso al TFUE permitiría, en principio, evitar su aplicación¹⁸⁸.

En todo caso, la compatibilidad de estos instrumentos con los Tratados exige que su finalidad se inscriba verdaderamente en las políticas del TFUE mencionadas. Si no fuera así y la finalidad principal de estos actos se vincula a la defensa, el recurso al TFUE equivaldría, como antes apuntamos, a una utilización funcional de competencias del TFUE para dicho fin, por lo que nos hallaríamos ante una contravención de las limitaciones presupuestarias propias del régimen de la PESC establecidas en el art. 41.2 TUE. De confirmarse que estos instrumentos persiguen en realidad objetivos propios de la PESC-PCSD, su financiación debería someterse también al régimen presupuestario correspondiente a esta política.

En este análisis, resulta de interés, no obstante, distinguir entre la financiación de operaciones y la financiación de capacidades. Procede plantearse, en efecto, si el presupuesto de la Unión puede utilizarse para apoyar la adquisición o producción de equipos militares siempre que no se financien directamente operaciones en sentido estricto. A estos efectos, Fabbrini ha defendido que instrumentos como ASAP no vulneran el art. 41.2 TUE en la medida en que se centran en el desarrollo de capacidades industriales y no en el despliegue operativo de dichas capacidades¹⁸⁹. La utilización de técnicas de financiación no vinculadas a costes - como prevé el art. 7 del Reglamento EDIRPA - refuerza la caracterización de estos instrumentos como

¹⁸⁸ Como señala GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto, *op. cit.*, p. 49, no existe ningún precedente de medidas de esta naturaleza que recurran al presupuesto de la UE para apoyar la adquisición de equipamiento militar.

¹⁸⁹ FABBRINI, Federico, *op. cit.*, p. 80.

mecanismos de incentivo económico a la cooperación industrial, y no como una financiación directa de gastos militares en sentido estricto. Al mismo tiempo, iniciativas como el plan ReArm Europe ponen de manifiesto los límites estructurales derivados del art. 41.2 TUE, al optar por reforzar la capacidad de gasto de los Estados miembros y apoyar la adquisición conjunta de equipos de defensa sin recurrir a una financiación directa por parte de la Unión.

En todo caso, los problemas de fundamentación no terminan aquí, pues la evolución de la política industrial de defensa alcanza un nuevo estadio con la adopción del Reglamento (UE) 2025/1106, por el que se establece el instrumento SAFE¹⁹⁰, el cual ofrece préstamos a los Estados miembros, avalados por el presupuesto de la UE, para apoyar la contratación conjunta de productos de defensa originarios de la UE, Ucrania y Estados de la EFTA. A diferencia de los instrumentos anteriores, SAFE no se inscribe en la lógica de la política industrial, sino que, basándose en el art. 122 TFUE, recurre a la cláusula de emergencia para establecer un mecanismo de asistencia financiera a gran escala, en forma de préstamos a los Estados miembros, destinado a apoyar la adquisición conjunta de productos de defensa.

Este instrumento pretende sostener de manera continuada el refuerzo de las capacidades industriales de defensa y la inversión conjunta en capacidades prioritarias, lo que dificulta su encaje en un precepto concebido para hacer frente a situaciones extraordinarias y de carácter esencialmente coyuntural. En efecto, el art. 122 TFUE ha sido tradicionalmente utilizado para responder a crisis excepcionales mediante medidas de apoyo de carácter urgente y limitado en el tiempo, por lo que plantea dudas su idoneidad para fundamentar instrumentos de alcance estructural orientados a impulsar el gasto en defensa de los Estados miembros¹⁹¹. En esta línea,

¹⁹⁰ Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo, de 27 de mayo de 2025, por el que se crea el instrumento «Acción por la Seguridad de Europa (SAFE) mediante el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa», DO L 2025/1106, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj>

¹⁹¹ DE LEMOS PEIXOTO, Samuel *et al.*, “Defence financing and spending under the Economic Governance Framework”, *In-Depth Analysis*, European Parliament, PE 764.354 - March 2025, disponible en https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2025/764354/ECTI_IDA%282025%29764354_EN.pdf Véase, acerca del art. 122 TFUE y su calificación como fundamento del “Derecho de emergencia de la UE”, MANKO, Rafal, “Legal bases in Article 122 TFEU. Tackling emergencies through executive acts”, European Parliamentary Research Service, PE 769.579 – April 2025, disponible en

se ha subrayado que la noción de “acontecimientos excepcionales” en el sentido del art. 122.2 TFUE presupone situaciones súbitas e imprevisibles, y no procesos de deterioro progresivo o contextos geopolíticos prolongados como el derivado de la guerra en Ucrania¹⁹². A ello se añade la dimensión institucional del problema, en la medida en que el recurso al art. 122 TFUE permite prescindir del Parlamento Europeo, al atribuir al Consejo la adopción de las medidas a propuesta de la Comisión. Esta exclusión ha sido objeto de crítica por el propio Parlamento, que ha cuestionado la elección de esta base jurídica¹⁹³, hasta el punto de interponer un recurso de anulación contra el Reglamento SAFE, aun solicitando el mantenimiento provisional de sus efectos¹⁹⁴. En efecto, el recurso reiterado a bases jurídicas de emergencia para la adopción de instrumentos de alcance duradero refleja una tendencia ya observada en otros ámbitos, como la respuesta a la pandemia¹⁹⁵, y suscita dudas adicionales en cuanto al respeto del equilibrio institucional previsto en los Tratados.

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769579/EPRS_BRI%282025%29769579_EN.pdf

¹⁹² LESON, Mattis, “Moving towards a SAFE Defense Policy in Europe: Emergency Powers Move into the Realm of Security and Defense Policy”, *VerfassungsBlog*, 2025/9/12, disponible en <https://verfassungsblog.de/safeact-eu-defense/>

¹⁹³ Otro argumento de la Comisión en favor del recurso al art. 122 TFUE residía en la urgencia de actuar, oponiendo el Parlamento su capacidad para aprobar rápidamente propuestas urgentes en el pasado: DE LEMOS PEIXOTO, Samuel *et al.*, *op. cit.*

¹⁹⁴ Recurso interpuesto el 20 de agosto de 2025 — Parlamento Europeo / Consejo de la Unión Europea, asunto C-560/25. En su primer motivo en apoyo del recurso, el Parlamento Europeo defiende que, en aplicación de la jurisprudencia sobre la elección de la base jurídica, el acto recurrido, por su propósito y contenido, no cumple los requisitos para fundamentarse en el artículo 122 TFUE y, en cambio, se refiere al desarrollo de la política industrial de la Unión en el ámbito de la defensa con arreglo al artículo 173 TFUE.

¹⁹⁵ Ya entonces cuestionó el Parlamento Europeo el recurso al art. 122 TFUE: Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de julio de 2023, sobre la pandemia de COVID-19: enseñanzas extraídas y recomendaciones para el futuro (2022/2076(INI)), P9_TA(2023)0282, OJ C, C/2024/4003, 17.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/4003/oj> Para DE WITTE, Bruno (*op. cit.*, p. 655), el uso del art. 122 TFUE podía justificarse entonces sobre la base de la emergencia del COVID-19, sin que impidiera el uso de la asistencia financiera prevista con fundamento en dicho precepto para también fortalecer la resiliencia económica de los Estados a medio y largo plazo.

3.3. El creciente papel de la Comisión Europea en tanto que mutación institucional.

El papel de la Comisión Europea en el ámbito de la PESC-PCSD constituye uno de los rasgos específicos que diferencian esta política de las políticas integradas del TFUE. En efecto, los Tratados configuran una posición claramente limitada de la Comisión en este ámbito, al excluir su función de iniciativa normativa y restringir sus competencias como guardiana de los Tratados. Así, la iniciativa en la PESC corresponde, de conformidad con el art. 30 TUE, a los Estados miembros y al Alto Representante, o a este último con el apoyo de la Comisión, lo que pone de manifiesto el carácter secundario o subordinado de la institución en este terreno. A ello se añade que, en este ámbito, la Comisión no dispone de la facultad de iniciar recursos de incumplimiento frente a los Estados miembros respecto de obligaciones derivadas de la PESC-PCSD, competencia jurisdiccional de la que carece el TJUE en estas políticas. En su conjunto, estos elementos reflejan una posición estructuralmente débil de la Comisión en la arquitectura institucional de la PESC-PCSD¹⁹⁶.

Si bien la práctica previa ya revelaba que la Comisión ejerce una influencia mayor en la PESC de lo que los Tratados describen¹⁹⁷, la práctica más reciente y, en particular, la respuesta de la Unión a la agresión rusa a Ucrania pone de manifiesto una evolución significativa de este esquema. La Comisión ha venido desempeñando un papel cada vez más relevante en el impulso de la acción exterior de la Unión en materia de seguridad y defensa a través de una doble vía. Por una parte, ha asumido un papel central en el desarrollo de las capacidades de defensa mediante el recurso a

¹⁹⁶ Recordemos que la Declaración nº 14 aneja al Tratado de Lisboa subraya que las disposiciones de la PESC, incluidas las relativas al Alto Representante y el SEAE, no afectarán a las competencias y responsabilidades estatales de formulación y conducción de su política exterior y que dichas disposiciones “no confieren nuevos poderes de iniciativa de decisiones a la Comisión ni amplían la función del Parlamento Europeo”.

¹⁹⁷ Wessel explica cómo las limitadas competencias de la Comisión en la PESC no le han llevado a ser una institución completamente pasiva en este ámbito, a través de su representación en estructuras del Consejo, su función negociadora en los comités y grupos de trabajo del Consejo, su participación como miembro en el Consejo Europeo y su involucración en la ejecución de determinadas decisiones PESC: WESSEL, Ramses A., “Integration and Constitutionalisation in EU Foreign and Security Policy”, en SCHÜTZE, Robert (ed.), *Globalisation and Governance. International Problems, European Solutions*, Cambridge University Press, 2018, pp. 339-375. En este sentido, véase también DE WAELE, Henri, *Legal Dynamics of EU External Relations. Dissecting a Layered Global Player*, Springer, 3ª ed., 2023, p. 46.

políticas del TFUE, en particular la política industrial, interviniendo incluso en la seguridad del suministro a través de la competencia de aproximación de legislaciones del mercado interior, como hemos advertido en el apartado anterior. Por otra parte, ha reforzado su papel de impulso en el seno de la propia PESC, participando activamente en la elaboración de la Brújula Estratégica, en la preparación y coordinación de las medidas restrictivas adoptadas frente a Rusia, así como en asegurar su coherencia y coordinación con socios internacionales¹⁹⁸.

Otro ejemplo particularmente ilustrativo de esta evolución se observa en la Estrategia Industrial de Defensa Europea¹⁹⁹. Presentada conjuntamente por la Comisión y el Alto Representante, la Estrategia sitúa a la Comisión en el origen de la iniciativa estratégica, en la identificación de prioridades y en la propuesta de instrumentos destinados a reforzar la BITDE. Elaborada a través de un proceso de consultas amplias por los servicios de la Comisión, en colaboración con el SEAE y en coordinación con la AED, la Estrategia pone además de relieve una implicación de la Comisión que no se limita al ejercicio de la iniciativa legislativa, sino que se proyecta también sobre la preparación, articulación y conducción de los trabajos institucionales en este ámbito.

Este cambio institucional se inscribe en un contexto más amplio de transformación del proceso de adopción de decisiones en situaciones de crisis²⁰⁰. Como ha señalado Håkansson, la guerra de Ucrania, al igual que previamente la pandemia del COVID-19, ha favorecido dinámicas de “crisis policymaking” que han propiciado una mayor aceptación por parte de los Estados miembros de soluciones

¹⁹⁸ HÅKANSSON, Calle, “The Ukraine war and the emergence of the European Commission as a geopolitical actor”, *Journal of European Integration*, vol. 46(1), 2024, pp. 25-45.

¹⁹⁹ JOIN (2024) 10, 5 de marzo de 2024, antes citada.

²⁰⁰ Si pensamos en el rol del Parlamento Europeo, también resulta significativo su papel como colegislador, junto al Consejo, en los expedientes legislativos relativos a la industria de defensa adoptados sobre la base del TFUE, lo que evidencia que su influencia se ha canalizado principalmente a través de estos instrumentos. Sin embargo, en la PESC, cabe recordar que, de conformidad con el art. 36 TUE, su función se limita esencialmente a la consulta y a un limitado control político. Aunque el Parlamento ha estado crecientemente involucrado en las cuestiones de defensa y ha impulsado avances en este ámbito, se ha señalado que su impacto a través de este rol de consulta ha sido limitado (GENINI, Davide, *op. cit.*, p. 31), sin participar, por ejemplo, en decisiones clave como las relativas al FEAP.

europeas comunes y una convergencia de intereses entre estos y las instituciones de la Unión²⁰¹, en particular la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior²⁰².

En este contexto, el protagonismo de la Comisión se ha visto reforzado también en el plano organizativo e institucional. Así lo refleja la creación, en 2019, de la Dirección General de Industria de Defensa y Espacio (DG DEFIS), así como el nombramiento por vez primera, en 2024, de un Comisario de Defensa y Espacio, acompañado de una ambiciosa carta de misión en la que se plantea la consolidación de una auténtica Unión Europea de Defensa²⁰³. Estos desarrollos evidencian la progresiva incorporación de la defensa como prioridad estructural en la agenda de la Comisión²⁰⁴.

La centralidad adquirida por la Comisión resulta particularmente visible, como ya apuntamos, en los instrumentos normativos analizados en el apartado anterior. Los Reglamentos como EDIRPA, ASAP o EDIP ponen de manifiesto el papel determinante de la Comisión en el impulso de la industria europea de defensa y, en la medida en que estos instrumentos contribuyen materialmente al desarrollo de capacidades militares, también en la configuración de la PCSD²⁰⁵. Si las dudas antes expuestas acerca de la adecuación de la base jurídica de estos actos legislativos fueran fundadas, estos instrumentos no solo reflejarían una expansión funcional de la acción de la Unión en materia de defensa, sino también un reforzamiento del papel

²⁰¹ HÅKANSSON, Calle, “The Ukraine war and the emergence of the European Commission as a geopolitical actor”, *op. cit.*

²⁰² La respuesta de la Unión a la guerra en Ucrania también ha puesto de relieve el liderazgo político del Alto Representante / Vicepresidente de la Comisión y la implicación del SEAE en la definición y coordinación de la acción exterior de la Unión en este ámbito: véase GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto, *op. cit.*, p. 45-46 y HÅKANSSON, Calle, “Understanding the European Union’s Response to the Russian war on Ukraine: The role of the European External Action Service”, *Defence Studies*, 25(4), 2025, pp. 845-863).

²⁰³ *President of the European Commission, Mission Letter to the Commissioner for Defence and Space, Andrius Kubilius*, 1 de diciembre de 2024, disponible en https://commission.europa.eu/document/download/630c289c-7ff1-4fdd-944f-0f596e7e7914_en?filename=mission-letter-kubilius.pdf

²⁰⁴ El Parlamento Europeo ha procedido también, por su parte, a ajustes internos en la organización parlamentaria, como la transformación del subcomité de seguridad y defensa en una comisión parlamentaria de pleno derecho: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20241216IPR25996/new-ep-committees-to-work-on-security-and-defence-health-democracy-housing>

²⁰⁵ Reforzando así, como sostiene Moser, la dimensión supranacional de la seguridad y defensa de la UE: MOSER, Carolyn, “On the Way to a European Defence Union”, *op. cit.*

de la Comisión en un ámbito tradicionalmente reservado a la lógica intergubernamental.

Así, Moser sostiene que la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania ha ampliado significativamente el alcance de la actuación de la Comisión en este ámbito, hasta el punto de poder considerarla como un verdadero ‘*defence actor*’²⁰⁶, evolución que, no obstante, encontraría sus antecedentes en iniciativas previas como la creación del Fondo Europeo de Defensa o de la propia DG DEFIS. En esta misma línea, el propio encargo formulado por los Jefes de Estado o de Gobierno en la Declaración de Versalles para que la Comisión analizara los déficits de inversión en defensa y propusiera las iniciativas necesarias para reforzar la base industrial europea ha sido calificado como un paso de carácter casi revolucionario, en la medida en que desplaza hacia la Comisión funciones que podrían haberse canalizado a través de instrumentos intergubernamentales ya existentes, como los desarrollados en el seno de la AED²⁰⁷. En un sentido similar, González Alonso destaca que el protagonismo adquirido por la Comisión tanto en el suministro de capacidades a Ucrania como en el desarrollo de la industria de defensa europea no permite calificar su intervención de meramente accesoria o de acompañamiento, sino que ha resultado determinante en la orientación y tramitación de las iniciativas adoptadas²⁰⁸. Guinea Llorente apunta, no obstante, a que no estamos ante una comunitarización del ámbito PESC, sino que se trata “más bien de una crisis gestionada bajo el marco del “nuevo intergubernamentalismo”, donde lo que se aprovechan son las capacidades gestoras de la Comisión”²⁰⁹.

En definitiva, todo ello supone, en términos doctrinales, plantearse si la evolución descrita responde a una mera adaptación funcional dentro del marco de los Tratados o si, por el contrario, constituye, como parece, una auténtica mutación del equilibrio institucional sobre el que se asienta la PESC-PCSD²¹⁰.

²⁰⁶ MOSER, Carolyn, “The impact of the war in Ukraine on the EU’s Common Security and Defence Policy”, en KADELBACH, Stefan y HOFMANN, Rainer (eds.), *The Common Security and Defence Policy of the EU. Perspectives from Member States*, Nomos, 2024, p. 43.

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto, *op. cit.*, p. 50.

²⁰⁹ GUINEA LLORENTE, Mercedes, *op. cit.*, p. 14.

²¹⁰ González Alonso califica el rol de la Comisión como mejor ejemplo de mutación institucional que se ha ido verificando discretamente en la práctica de la PESC a lo largo de los últimos años y que ha ganado en intensidad con la gestión de esta crisis: GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto, *op. cit.*, p. 48.

4. CONCLUSIONES

Las tensiones identificadas a lo largo de este trabajo, principalmente en relación con la regla de votación en el Consejo y demás límites estructurales que el TUE impone a la PESC-PCSD, las controversias sobre la elección de la base jurídica y la mutación del papel de la Comisión, plantean en último término la cuestión de si el marco de los Tratados sigue ofreciendo un encaje adecuado para el desarrollo de la política europea de defensa que la Unión necesita. Por ello, cabe considerar si la respuesta a estas disfunciones entre la realidad y la letra del Derecho originario debe buscarse en una reinterpretación de sus disposiciones que acoja los avances que la práctica institucional está imprimiendo en la política de defensa de la Unión o si, por el contrario, sería necesaria una revisión de los Tratados que permita articular de manera más coherente la acción de la Unión en este ámbito²¹¹.

En lo que respecta a la regla de unanimidad, Wessel y Szeps han puesto de relieve tanto las ventajas como los riesgos asociados a su eventual superación. Así, destacan que la extensión de la mayoría cualificada en la PESC podría contribuir a una mayor capacidad de reacción de la Unión, pero advierten al mismo tiempo de que ello alteraría la lógica de consenso que ha caracterizado tradicionalmente la adopción de decisiones en este ámbito, podría dificultar su implementación en ausencia de apoyo unánime de los Estados miembros y no resolvería las limitaciones derivadas de la ausencia de mecanismos de control del cumplimiento comparables a los existentes en el marco del TFUE²¹². Pero lo que está claro es que resulta necesario abrir – y desarrollar – un debate que permita ponderar de manera explícita estos factores, valorando las alternativas existentes tanto en el plano de la reforma de los Tratados como en el uso de las alternativas ya previstas en ellos.

Por lo que se refiere al controvertido recurso a otras políticas del TFUE para fines vinculados a la defensa, cabe plantear la conveniencia de superar la actual fragmentación del régimen jurídico de la acción exterior de la Unión. Así, Butler ha defendido la integración de las bases jurídicas de la PESC y del TFUE en el Derecho originario, de modo que se ponga fin a las especificidades que rigen la primera – sin que ello implique, evidentemente, su desaparición como política –, con el fin de favorecer una conducción más eficiente y coherente de las relaciones exteriores y una mayor eficacia del Derecho de la Unión, garantizando asimismo la plena

²¹¹ En este sentido, GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto, *op. cit.*, p. 63.

²¹² WESSEL, Ramses A., y SZEPS, Viktor, *op. cit.*, especialmente pp. 78-79.

extensión de los poderes del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia a la PESC-PCSD²¹³. En esta misma línea, puede entenderse que una reordenación del marco jurídico permitiría también reforzar la posición institucional de la Comisión en coherencia con su función, tanto de “motor de la integración” como de “guardiana de los Tratados”, en el conjunto del sistema de la Unión. Con todo, las posibilidades de modificar el *statu quo* son limitadas. Una cosa es aceptar soluciones creativas en determinados momentos críticos; otra distinta es admitir una transformación sustancial de una regulación constitucional sustentada en delicados compromisos políticos en ámbitos tan sensibles como la seguridad y la defensa.

La agresión de Rusia a Ucrania y el conflicto bélico que desde entonces continúa en curso, junto con otras manifestaciones recientes de inestabilidad internacional, han actuado como catalizador de estas transformaciones y han puesto de relieve el carácter indispensable de avanzar en el refuerzo de las capacidades de defensa de la Unión, en línea con su objetivo de alcanzar una autonomía estratégica. Los avances en materia de industria de defensa se inscriben en esta dinámica y responden, en buena medida, a impulsos de los propios Estados miembros, señores de los Tratados. Sin embargo, no cabe, en mi opinión, acoger sin reservas la consolidación de reformas implícitas del Derecho originario a través de la práctica política y, por tanto, al margen de los procedimientos de revisión previstos en los Tratados.

Más allá de la posibilidad de recurrir a las cláusulas pasarela previstas en el art. 31.3 TUE o en el art. 48.7 TUE —que, en todo caso, no permiten alterar la regla de votación en el ámbito de la defensa—, una reforma de mayor alcance que aborde algunas de las cuestiones apuntadas en este trabajo exigiría la activación del procedimiento de revisión ordinario del art. 48 TUE. La dificultad de alcanzar el consenso necesario para emprender esta vía es evidente. No obstante, el contexto excepcional derivado de la actual crisis de seguridad en Europa – y, en general, del entorno internacional – podría ofrecer una oportunidad para replantear, en términos más estructurales, el marco jurídico de la acción de la Unión en materia de seguridad y defensa.

En definitiva, los desarrollos recientes en materia de defensa no solo revelan las insuficiencias del diseño jurídico-político actual, sino que, a la vez, sitúan en el centro del debate una cuestión de carácter estructural: si la transformación en curso

²¹³ BUTLER, Graham, *op. cit.*

debe producirse dentro de los cauces formales de revisión de los Tratados o si, por el contrario, continuará avanzando a través de la práctica institucional, con las preocupantes implicaciones que ello comporta para las garantías de legitimidad del sistema.

5. BIBLIOGRAFÍA

BUTLER, Graham, *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy. Competence and Institutions in External Relations*, Hart, 2021.

CREMONA, Marise, “The Position of CFSP/CSDP in the EU’s Constitutional Architecture”, en BLOCKMANS, Steven y KOUTRAKOS, Panos (eds), *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*, Elgar, 2018, pp. 5-21.

DE LEMOS PEIXOTO, Samuel *et al.*, “Defence financing and spending under the Economic Governance Framework”, *In-Depth Analysis*, European Parliament, PE 764.354 - March 2025, disponible en https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2025/764354/ECTI_IDA%282025%29764354_EN.pdf

DE WAELE, Henri, *Legal Dynamics of EU External Relations. Dissecting a Layered Global Player*, Springer, 3ª ed., 2023.

DE WITTE, Bruno, “The European Union’s Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift”, *Common Market Law Review*, vol. 58, 2021, pp. 635-682.

ECKES, Christina, *EU Powers Under External Pressure. How the EU’s External Actions Alter its Internal Structures*, Oxford University Press, 2019.

EECKHOUT, Piet, *EU External Relations Law*, 2011, Oxford University Press.

FABBRINI, Federico, “European Defence Union ASAP: “The Act in Support of Ammunition Production and the development of EU defence capabilities in response to the war in Ukraine”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 29(1), pp. 67-84.

GARCÍA ANDRADE, Paula, “El control judicial de la PESC tras los asuntos Neves 77 Solutions y KS y KD: los principios constitucionales del derecho de la UE como fundamento y límite de la jurisdicción del TJUE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 80, 2025, pp. 61-96.

GARCÍA ANDRADE, P., “Avances normativos en la adopción, ejecución y control de las medidas restrictivas de la PESC tras la agresión de Rusia a Ucrania”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco y MELLA LÓPEZ, Álvaro (eds.),

La respuesta de la Unión Europea a la agresión rusa a Ucrania: el despertar de la política exterior y de defensa y de la reforma de los Tratados, Los Libros de la Catarata, 2024, pp. 155-169.

GARCÍA ANDRADE, Paula, “Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy: A Question of Legal Basis”, *European Papers*, vol. 8(2), 2023, pp. 959-984

GENINI, Davide, “How the war in Ukraine has transformed the EU’s Common Foreign and Security Policy”, *Yearbook of European Law*, 2025, pp. 1-43.

GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto, “La Unión Europea frente al desafío de la guerra en Ucrania: ¿la ansiada epifanía de su política exterior y de seguridad común?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 75, 2023, pp. 35-68.

GUINEA LLORENTE, Mercedes, “¿Cómo hemos cambiado! La respuesta política de la Unión Europea ante la invasión rusa de Ucrania”, *Revista UNISCI*, vol. 64, enero de 2024, pp. 9-26.

HÅKANSSON, Calle, “The Ukraine war and the emergence of the European Commission as a geopolitical actor”, *Journal of European Integration*, vol. 46(1), 2024, pp. 25-45.

HÅKANSSON, Calle, “Understanding the European Union’s Response to the Russian war on Ukraine: The role of the European External Action Service”, *Defence Studies*, 25(4), 2025, pp. 845-863.

HORN, Anna, “European Defence Under the Treaties”, *European Policy Analyses*, SIEPS, septiembre de 2025, disponible en <https://sieps.se/en/publications/2025/european-defence-under-the-treaties/>

IMMENKAMP, Beatrix, “European Peace Facility Investing in international stability and security”, European Parliamentary Research Service, PE 690.641, octubre de 2021.

KOUTRAKOS, Panos, “The European Union’s Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon”, Report no. 3, SIEPS, mayo de 2017.

LESON, Mattis, “Moving towards a SAFE Defense Policy in Europe: Emergency Powers Move into the Realm of Security and Defense Policy”, *VerfassungsBlog*, 2025/9/12, disponible en <https://verfassungsblog.de/safeact-eu-defense/>

MANKO, Rafal, “Legal bases in Article 122 TFEU. Tackling emergencies through executive acts”, European Parliamentary Research Service, PE 769.579 – 2025, disponible en:

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769579/EPRS_BRI%282025%29769579_EN.pdf

- MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen, “La sentencia en el asunto Rosneft: el TJUE maximiza su jurisdicción en la PESC (a costa de la coherencia con su propia jurisprudencia)”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 67, 2018, pp. 95-110.
- MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen, “A vueltas con la noción de «acto legislativo» y sus consecuencias jurídicas en el Derecho de la Unión Europea”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2013, pp. 97-159.
- MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen y BLÁZQUEZ NAVARRO, Irene, “La incidencia del artículo 40 TUE en la acción exterior de la UE”, *RJUAM*, nº 28, 2013-II, pp. 197-219.
- MATERA, Claudio y WESSEL, Ramses A., “Context or Content? A CFSP or AFSJ Legal Basis for EU International Agreements”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 49, 2014, pp. 1047-1064.
- MOSER, Carolyn, “On the Way to a European Defence Union”, *Verfassungsblog*, 29 de octubre de 2024, disponible en <https://verfassungsblog.de/on-the-way-to-a-european-defence-union/>
- MOSER, Carolyn, “The impact of the war in Ukraine on the EU’s Common Security and Defence Policy”, en KADELBACH, Stefan y HOFMANN, Rainer (eds.), *The Common Security and Defence Policy of the EU. Perspectives from Member States*, Nomos, 2024, pp. 23-54.
- MÜLLER, Patrick y SLOMINSKI, Peter, “The soft hostage-taking of EU foreign policy: Hungary’s rule of law conflict with the EU and Russia’s war against Ukraine”, *Journal of European Public Policy*, 33(3), 2026, pp.740-766.
- SANTOS VARA, Juan, “El control judicial de la política exterior: hacia la normalización de la PESC en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea (a propósito del asunto Bank Refah Kargaran)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 68, 2021, pp. 159-184.
- SARMIENTO, Daniel, *El Derecho de la Unión Europea*, Marcial Pons, 4ª ed., 2022.
- SCHIATTI, Olivia, “The European Peace Facility: A Problem Of Democratic Accountability?”, *European Law Blog*, 2 de febrero de 2026, disponible en <https://www.europeanlawblog.eu/pub/lqmaq0fq/release/3>
- VAN DER LOO, Guillaume y VAN ELSUWEGE, Peter “Legal Basis Litigation in Relation to International Agreements: Commission v Council (Enhanced

Partnership and Cooperation Agreement with Kazakhstan)", *Common Market Law Review*, vol. 56(5), 2019, pp. 1333-1354.

VAN ELSUWEGE, Peter, "EU external action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency", *Common Market Law Review*, 47, 2010, pp. 987-1019.

WESSEL, Ramses A., "Integration and Constitutionalisation in EU Foreign and Security Policy", en SCHÜTZE, Robert (ed.), *Globalisation and Governance. International Problems, European Solutions*, Cambridge University Press, 2018, pp. 339-375.

WESSEL, Ramses A., "Legality in EU Common Foreign and Security Policy: The Choice of the Appropriate Legal Basis", en KILPATRICK, Claire y SCOTT, Joanne (eds), *Contemporary Challenges to EU Legality*, Oxford University Press, 2020, pp. 71-99.

WESSEL, Ramses A. y SZÉP, Viktor, "The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting. Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?", Study, European Parliament, PE 739.139, noviembre de 2022.

