

Laura Huici Sancho\*

# MARCO INSTITUCIONAL REGIONAL Y GOBERNANZA

*Los retos para la seguridad y el desarrollo económico a los que se enfrentan los Estados de Asia Central exigen el desarrollo de una cooperación internacional sólida y eficaz. No obstante, las reticencias y tensiones entre los cinco «stanes» constituyen un reto constante para las organizaciones internacionales de la región. Sólo la presencia de actores ajenos, como Rusia y China, ha permitido el surgimiento y continuidad de estructuras de cooperación efectivas aunque sometidas a muy distintos equilibrios. Otro problema esencial es la existencia de diferentes organizaciones con funciones muy similares. En aras a una mayor eficacia, es preciso racionalizar las estructuras existentes, a favor de las que tienen mejor proyección, diferenciar los ámbitos de acción y definir mecanismos de cooperación entre ellas.*

**Palabras clave:** organizaciones internacionales, cooperación internacional, regionalización, EAEC, CTSO, SCO, Asia Central.

**Clasificación JEL:** F53, F55.

## 1. Introducción

El estudio de las organizaciones internacionales permite evidenciar el potencial y los límites de la cooperación internacional como instrumento de gobernanza. Hoy como hace 60 años, cuando se generalizó en la sociedad internacional el fenómeno de las organizaciones internacionales, sigue siendo válida la afirmación de que, en tanto que formas de relación entre los Estados, éstas son un buen instrumento para medir la solidaridad internacional, es decir, la intensidad de las relaciones internacionales existente en un cierto momento histórico, en una cierta región del mundo: las organizaciones in-

ternacionales nos proporcionan una imagen exacta de lo que, en cada momento, es o no posible en las relaciones internacionales (Chaumont, 1955). Para obtener esta imagen es preciso partir de la voluntad de los Estados miembros, plasmada habitualmente en el Tratado constitutivo de la organización internacional, que define sus objetivos, estructura orgánica y competencias, pero también de la práctica desarrollada por ésta, que refleja su función como sujeto internacional.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo aborda el análisis comparativo de las organizaciones internacionales de Asia Central — aquellas formadas predominantemente por Estados de Asia Central, esto es Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, ya que, como se verá, la presencia de Turkmenistán en este tipo de estructuras regionales es escasa— al objeto de identificar sus características comunes y sus diferencias esencia-

---

\* Profesora agregada de Derecho Internacional Público. Departamento de Derecho y Economía Internacional. Universitat de Barcelona.

les, definiendo con ello la función que cumple la cooperación internacional institucionalizada en la región.

Como punto de partida, cabe señalar que el nacimiento de toda organización internacional requiere de una conjunción de intereses comunes a los Estados que actúan como factores determinantes en su decisión de crear una organización internacional, como sujeto con voluntad propia y diferenciada de la de sus miembros. La creación de organizaciones internacionales de carácter regional se fundamenta en la existencia de características e intereses particulares a un grupo determinado de Estados. Así, para analizar las organizaciones internacionales de Asia Central, es preciso identificar primero qué puntos en común o factores, ya sean geográficos, históricos, políticos, económicos, culturales o de otro tipo, motivan su creación. Estos factores de regionalización son, además, determinantes en la definición de los objetivos de la organización internacional y, por tanto, de su estructura orgánica, de sus competencias y, en definitiva, también de su función.

## 2. ¿Factores de regionalización o factores de tensión? El papel cohesionador de Rusia y China

Los pueblos que hoy habitan las Repúblicas de Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, que en su mayoría hablan lenguas túrquicas, remontan sus orígenes a grupos nómadas muy diversos, que reflejan por su heterogeneidad el paso por estas tierras de múltiples pueblos y el contacto con diferentes imperios, culturas, religiones y lenguas. Desde que fueron incorporados al Imperio de Rusia, y más tarde a la URSS, todos estos territorios fueron objeto de un intenso esfuerzo de las autoridades por rusificarlos al máximo, con una considerable inmigración de población rusa, con la difusión del cristianismo ortodoxo ruso primero y de la ideología comunista después, y con enormes transformaciones en sus estructuras sociales y económicas.

Hacia 1900, en el Imperio de Rusia, todos estos territorios estaban organizados en *oblasts* (regiones o pro-

vincias): del Transcaspio, del Sir Daria, de Semirechskoj, de Samarcanda, de Fergana, más el Kanato de Khiva y el Emirato de Bukhara. Tras la revolución comunista de 1918 y la posterior reorganización administrativa del Estado Soviético en 1924, pasaron a ser Repúblicas Socialistas Soviéticas, pero fue en 1936 cuando se produjo su configuración definitiva como tales. La disolución de la URSS, en 1991, permitió, por primera vez en la historia, el acceso a la independencia de los cinco «stanes». Pero con estructuras de producción tremendamente especializadas, adaptadas al sistema soviético y muy poco competitivas, los nuevos Estados estaban poco preparados para este cambio (MacFarlane, 2003)

Estas circunstancias, lejos de facilitar, han supuesto serios obstáculos para el desarrollo de estructuras de cooperación internacional entre las cinco Repúblicas. Por un lado, para reafirmar su independencia, los nuevos Estados tienden priorizar aquellos elementos de su identidad que los individualizan frente al resto. Por otro lado, su juventud conlleva unas estructuras administrativas poco vertebradas, excesivamente burocratizadas<sup>1</sup>, lacradas por la corrupción y centradas principalmente en garantizar el mantenimiento del poder siempre en manos de las mismas personas, familias, grupos o clanes.

A lo anterior se añaden otros elementos conflictivos en las relaciones entre los Estados de la región como son: las tensiones fronterizas, la existencia de multitud de minorías residentes en sus territorios —muchas de ellas etnias mayoritarias en los Estados vecinos—, la extensión del islamismo radical y el terrorismo, el establecimiento de mafias dedicadas al tráfico de drogas y/o de personas, la contraposición de intereses en el uso de los recursos hídricos y energéticos, la rivalidad entre los

---

<sup>1</sup> Este exceso de burocracia es en gran parte herencia soviética, pero responde también a un celo excesivo de garantizar la presencia de la Administración del Estado en todos los ámbitos, lo que es igualmente propio de Estados jóvenes con necesidad de evidenciar su propia existencia.

dos «grandes Estados» de la región: Kazajstán y Uzbekistán... (Sainz, 2005; Bohr, 2003). No obstante, todas estas cuestiones, que son fuente de problemas y distanciamiento, son a la vez retos cuya respuesta efectiva requiere de la cooperación internacional.

En este contexto, los factores que llevan a la creación de organizaciones internacionales en la región de Asia Central pueden reconducirse a dos ámbitos de cooperación específicos: primero, fomentar el crecimiento económico y, segundo, mejorar las condiciones de seguridad. Estas dos líneas de acción son claramente interdependientes y han dado lugar a diversas organizaciones regionales que actúan en ámbitos coincidentes, ejerciendo funciones paralelas que les resta eficacia y hace necesaria una cierta reestructuración. Por su actividad y realizaciones destacan las tres siguientes en las que participan Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán: la Comunidad Económica Euroasiática (EAEC<sup>2</sup>), la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO) y la Organización de Cooperación de Shanghái (SCO). Con carácter algo secundario cabe mencionar una cuarta, la Organización de Cooperación Económica (OEC) en la que también participa Turkmenistán.

Ahora bien, pese a que las cuatro son organizaciones de interés específico en las relaciones de cooperación entre los Estados de Asia Central, las dos primeras se configuran en el marco más amplio de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y cuentan, desde el principio, con la participación no sólo de Rusia sino también de otras de las antiguas Repúblicas Socialistas Soviéticas. Igualmente, la OEC fue creada por Pakistán, Irán y Turquía, en 1985, para promover la cooperación económica, técnica y cultural. Los cinco «stanes» se adhieren a ella al acceder a la independencia, junto con Afganistán y Azerbaiyán en 1992. Frente a ello, aunque también se define como organización internacional abierta, en la SCO por el momento sólo participan como Estados

miembros las citadas Repúblicas de Asia Central con Rusia y China.

El papel de Rusia y China, como potencias con intereses particulares en la región y capacidad de liderazgo, constituye un importante factor a tener en cuenta en el desarrollo de la cooperación internacional institucionalizada. Su condición de potencias vecinas viene a terciar en la rivalidad entre Kazajstán y Uzbekistán, mostrándose, hasta la fecha, como una vía bastante eficaz para acercar posiciones y conseguir realizaciones concretas.

Lo anterior contrasta con el fracaso al que, desde un punto de vista práctico, se enfrentan otras estructuras de cooperación existentes en la región. Es el caso, por ejemplo, de la Comisión Interestatal para la coordinación del Agua (ICWC), creada entre los cinco «stanes» en 1992 con el objetivo de mantener una cierta continuidad con el sistema de gestión compartida del agua que funcionó durante la época de pertenencia a la URSS (Vea, 2005). Poco tiempo después, como consecuencia de la situación del mar de Aral, se crean el Consejo Interestatal y el Fondo Internacional para la Salvación del Mar de Aral (IFAS). Pese al apoyo que, para su financiación y funcionamiento, han recibido de Organizaciones internacionales como el Banco Mundial, Naciones Unidas o la Unión Europea, la falta de un liderazgo claro entre los Estados participantes ha impedido el establecimiento de una cooperación internacional eficaz (Campins, 2010). Estas organizaciones no cuentan con la confianza de todos sus miembros que *ab initio* critican la presencia mayoritaria en su seno de funcionarios uzbecos y que, en todo caso, priman los intereses y políticas nacionales frente a una posible gobernanza regional (Allouche, 2007). En estas condiciones la situación tiende a agravarse, se puede hablar de una verdadera crisis hídrica que hace peligrar la estabilidad política y económica de la región. Por esta vía, es un ámbito que se ha introducido en la agenda de otras Organizaciones como la EAEC o la SCO.

Igualmente, la OEC parece ocupar un lugar secundario en la región, salvo en lo que se refiere quizás a la

<sup>2</sup> En algunos textos el acrónimo utilizado es EurAsEc.

cooperación para la construcción de infraestructuras para el transporte por carretera y ferrocarril, ámbitos en los que existen algunos proyectos interesantes. Aunque se trata de una organización internacional activa<sup>3</sup>, el acercamiento de Turquía a la Unión Europea, el de Pakistán e Irán a la SCO, llevan a excluirla de este análisis comparativo.

Finalmente, respecto a la institucionalización de la cooperación entre las Repúblicas de Asia Central, es preciso hacer una mención especial a la política de aislamiento internacional seguida por Turkmenistán (Brown, 2003). En relación a la posición mantenida por este Estado respecto a la cooperación internacional institucionalizada cabe diferenciar dos etapas. En la década de los noventa, tras la independencia, Turkmenistán siguió una política de adhesión a organizaciones internacionales, adquiriendo el estatuto de miembro de la OSCE, la ONU y otras organizaciones del sistema de Naciones Unidas, y participando en la creación de organizaciones internacionales formadas por las Repúblicas de Asia Central, como la ICWC, el IFAS, la Commonwealth de Cooperación de Asia Central<sup>4</sup> o la Organización de Cooperación Económica. Pronto esta tendencia se modifica y Turkmenistán deja de participar en este tipo de iniciativas. Así, cuando en 1994, la Commonwealth de Cooperación de Asia Central se transforma en la Unión Económica de Asia Central, Turkmenistán abandona el proceso<sup>5</sup>. Tampoco es miembro de la EAEC, ni de la OTSC ni de

la SCO que, como se verá a continuación, nacen posteriormente.

### 3. La regionalización bajo el liderazgo ruso: la organización del Tratado de Seguridad Colectiva y la Comunidad Económica Euroasiática

La CSTO y la EAEC son dos organizaciones internacionales de trayectoria paralela, fuertemente apoyadas por Rusia, con ámbitos de acción distintos. La estrecha relación que existe entre ambas resulta evidente en su funcionamiento por la coincidencia en las fechas y lugares de reunión de sus órganos principales. Ambas tienen el estatuto de observador ante la Asamblea General de las Naciones Unidas y han celebrado acuerdos de cooperación con otras Organizaciones internacionales y entre sí<sup>6</sup>.

La preeminencia del papel de Rusia se pone de manifiesto en aspectos concretos como, por ejemplo, que el ruso es identificado como la lengua oficial de funcionamiento para ambas<sup>7</sup>, o, en el caso de la EAEC, la atribución por el propio Tratado constitutivo de un mayor número de votos a Rusia en el Comité de integración, como compensación por una mayor contribución al presupuesto de la Organización, o la identificación de la Comunidad de Estados Independientes y la CSTO como áreas prioritarias de su actividad internacional<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Sus principales actividades pueden consultarse en la página web de la Organización en <http://www.ecosecretariat.org/>. Cabe señalar también que Kazajistán y Kirguistán han ratificado la mayoría de los tratados adoptados en el seno de la Organización. Frente a ello, Tayikistán y Turkmenistán son algo menos participativos y Uzbekistán casi no ha ratificado ninguno de ellos.

<sup>4</sup> En 1991, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán crean esta organización de cooperación económica.

<sup>5</sup> Esta iniciativa acaba cristalizando en la creación de la Organización de Cooperación Económica de Asia Central, en 1998. En esta organización participan las otras cuatro Repúblicas de Asia Central, pero desde la adhesión de Rusia en 2004 perdió protagonismo a favor de la EAEC, subsumiéndose finalmente en ella.

<sup>6</sup> Resolución 58/84 de la Asamblea General de la ONU de 9 de diciembre de 2003, por la que se concede el estatuto de observador a la Comunidad Económica de Eurasia, complementada con la Resolución 62/79 de cooperación entre las Naciones Unidas y la Comunidad Económica de Eurasia, de 21 de enero de 2008; Resolución 59/50 de la Asamblea General de la ONU, de 2 de diciembre de 2004, por la que se concede el estatuto de observadora a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva. La Secretaría de la EAEC y de la CSTO firmaron un memorando de entendimiento el 25 de octubre de 2004.

<sup>7</sup> Ciertamente casi todos sus declaraciones y documentos son traducidos a las lenguas oficiales de todos sus Estados miembros, pero ello constituye más una concesión de Rusia para no herir susceptibilidades que un derecho establecido entre Estados que participan en un mismo proceso en plano de igualdad (FROST, 2009).

<sup>8</sup> Concepto de Actividades Internacionales de la EAEC aprobado por Resolución del Consejo Interestatal de 5 de julio de 2007, número 344.

## La organización del Tratado de Seguridad Colectiva

### *Aspectos generales*

El origen de esta organización se encuentra en la firma del Tratado de Seguridad Colectiva en Tashkent, el 15 de mayo de 1992 entre Armenia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán. A finales de 1993, Azerbaiyán, Georgia y Bielorrusia firman también el Tratado que entra en vigor en abril de 1994. Cuando en abril de 1999 debía renovarse el Acuerdo Tashkent, sólo seis Estados acuerdan continuarlo. Como alternativa a la influencia de Rusia, Uzbekistán opta por adherirse al grupo GUAM creado en 1997 entre Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia.

En mayo de 2002, los Estados que todavía participaban en el Tratado de Seguridad Colectiva deciden transformar esta alianza en una Organización internacional, cuya carta constitutiva se firma el 7 de octubre de 2002, entrando en vigor el 18 de septiembre de 2003<sup>9</sup>. Entre las Repúblicas de Asia Central, sólo Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán son Estados originarios de la CSTO. Junto a ellos participan en su creación Armenia, Rusia y Bielorrusia. Finalmente, en febrero de 2006, Uzbekistán firma el Tratado constitutivo de la CSTO, ratificándolo dos años más tarde: el 28 de marzo de 2008. No obstante, como se verá, su posición en el seno de la Organización sigue provocando tensiones entre Taskent y Moscú.

La CSTO tiene como objetivos principales reforzar la paz, la seguridad y la estabilidad regional e internacional, a la vez que defender la independencia, integridad territorial y soberanía de sus miembros (artículo 3 de la Carta). Junto a estos objetivos, se identifican las siguientes áreas prioritarias de acción: la organización de un sistema colectivo de seguridad, la coordinación de

las fuerzas armadas y la infraestructura militar, así como el armamento y la tecnología (artículo 7 de la Carta), la coordinación en la lucha contra el terrorismo y el extremismo, así como el tráfico ilícito de estupefacientes, otras sustancias psicotrópicas, el crimen organizado, la inmigración ilegal u otras amenazas para la seguridad de los Estados miembros (artículo 8 de la Carta).

La CSTO se define como una Organización abierta a la adhesión de todos aquellos Estados miembros que compartan sus objetivos y principios y estén dispuestos a asumir sus obligaciones (artículo 19 de la Carta). No obstante, la adhesión requiere de una decisión previa de admisión por parte del Consejo de la CSTO. Como alternativa al estatuto de miembro, la Carta prevé la posibilidad de participar en la Organización como observador. Este estatuto se reconocerá a los Estados u organizaciones internacionales que lo soliciten por escrito al Secretario General de la CSTO, por decisión del Consejo.

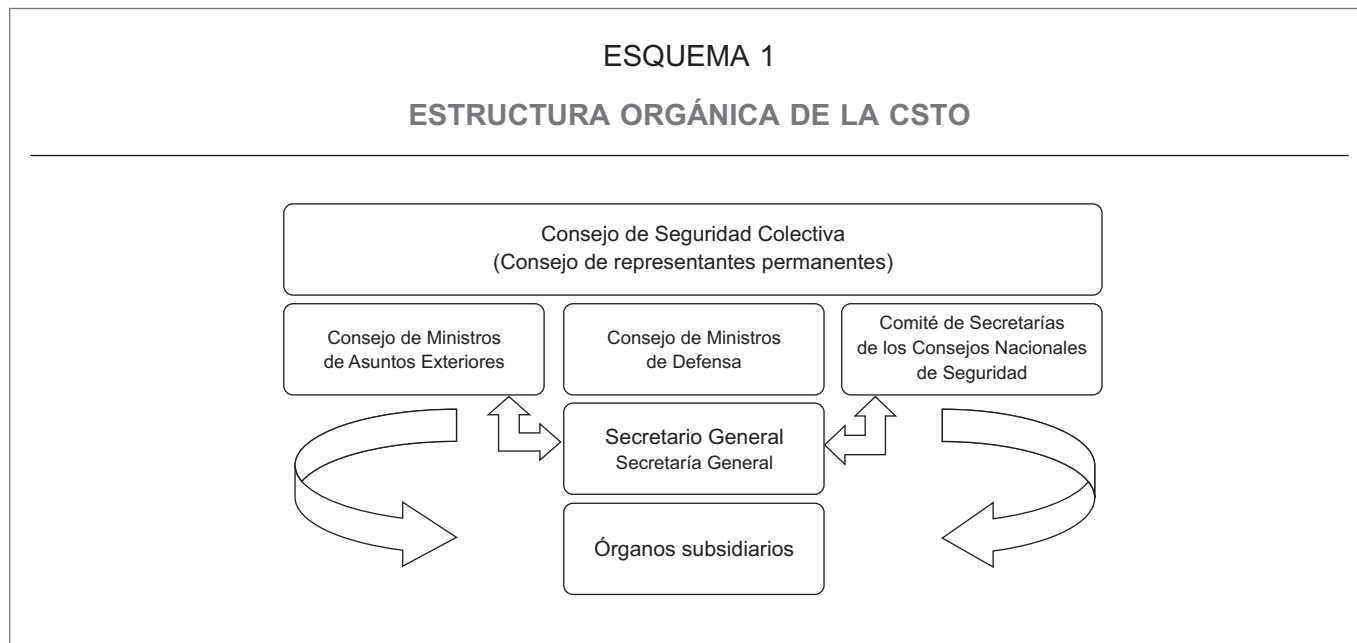
### *Estructura orgánica*

La estructura orgánica de la CSTO se fundamenta en tres Consejos —el Consejo de Seguridad Colectiva, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y el Consejo de Ministros de Defensa— y un Comité de Secretarios del Consejo de Seguridad (artículo 11 de la Carta). Todos estos órganos mantienen reuniones periódicas y adoptan sus decisiones por consenso o por unanimidad, a cada Estado le corresponde un voto (artículo 12 de la Carta). La continuidad en los trabajos de la Organización viene garantizada por la figura del Secretario General asistido por el personal de la Secretaría, con sede en Moscú (véase Esquema 1).

El Consejo de Seguridad Colectiva es el órgano supremo de la Organización (artículo 13 de la Carta). Se compone por los Jefes de Estado de los Estados miembros. Los miembros de los otros dos consejos y del comité pueden ser requeridos a participar también en las reuniones del Consejo de Seguridad. Tiene competencias para decidir en todos los ámbitos de interés en relación a los objetivos de la CSTO. Sus reuniones se desa-

<sup>9</sup> El texto íntegro en inglés de este tratado puede encontrarse en la *Recopilación de Tratados* publicada por la ONU, Volumen 2235, I-39775.-La web en inglés de esta Organización puede consultarse en [http://www.odkb.gov.ru/start/index\\_aengl.htm](http://www.odkb.gov.ru/start/index_aengl.htm).

**ESQUEMA 1**  
**ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CSTO**



rollan bajo la presidencia de uno de los Jefes de Estado de los Estados miembros. Para permitir la continuidad de sus trabajos se crea un Consejo Permanente compuesto por los representantes permanentes de los Estados miembros ante la CSTO.

La coordinación entre los Estados miembros, para garantizar un correcto seguimiento e implementación de las decisiones del Consejo de Seguridad, corresponde al resto de órganos. Estos, a su vez, le presentan propuestas y le asesoran en las líneas a seguir en materia de política exterior, de política de defensa, estructura militar o cooperación en tecnología militar o en cuestiones de seguridad nacional.

Aunque los principales poderes de decisión corresponden al Consejo de Seguridad Colectiva, el Secretario General juega un papel clave en la CSTO. Dispone de un amplio margen de acción y un control decisivo sobre todas las actividades de la Organización. El protagonismo adquirido por el Secretario General Nikolai Bordyuzha, General del ejército ruso y antiguo Jefe del Consejo de Seguridad Nacional ruso, lleva a plantear si no es, *de facto*, el órgano más importante de la CSTO (Frost, 2009).

La Carta de la CSTO prevé también la posibilidad de que estos órganos principales creen los órganos subsidiarios que consideren necesarios para el desarrollo de sus funciones. En este punto, destaca la decisión del Consejo de Ministros de Defensa de crear un Comité Conjunto, como órgano encargado de coordinar la rama militar de la Organización, en la que se distinguen tres grupos regionales distintos: el grupo de Europa Oriental, formado por Rusia y Bielorrusia; el grupo del Cáucaso, formado por Rusia y Armenia; y el grupo de Asia Central, formado por tropas rusas y otras procedentes de los Estados miembros de esta región.

*Funciones y principales realizaciones*

En tanto que alianza de defensa colectiva, la CSTO es una organización de carácter esencialmente normativo y operacional, con la que Rusia pretende mantener un cierto control en materia militar sobre los Estados de la CEI (Frost, 2009). Por un lado, a través de la CSTO se coordina la estructura de mando de los ejércitos de los Estados miembros y se establece un mando conjunto

para la llamada Fuerza Colectiva de Reacción Rápida, con sede en Biskek.

La preeminencia del ejército ruso se produce *de facto* por disponer de mayor número de efectivos, con más armamento y una capacidad tecnológica muy superior. Así, aunque las operaciones se desarrollen bajo el control formal de los órganos multilaterales de la CSTO, en la práctica son llevadas a cabo esencialmente por contingentes rusos. Esta situación provoca distintas tensiones en el seno de la Organización que tienden a gestionarse por la vía de la negociación bilateral. En este contexto, cabe señalar el rechazo por parte de Uzbekistán a participar en la Fuerza Colectiva de Reacción Rápida. Esta iniciativa que, en un principio, tampoco obtuvo el apoyo de otros Estados parte del Tratado de Seguridad Colectiva, empezó a funcionar finalmente en 2004, con unos ejercicios militares en Kazajstán y Kirguistán.

Junto a este tipo de operaciones, la CSTO ha desarrollado también las denominadas operaciones interestatales de prevención efectiva «Channel». Pensadas para la lucha contra el tráfico de drogas, estas operaciones han registrado algunos éxitos prometedores (Saat, 2005).

En definitiva, la CSTO ha seguido desarrollando diversos ejercicios militares y ha suscitado el interés de otras organizaciones internacionales, como la ONU, la SCO e incluso la OTAN. No obstante, crisis como la de Kirguistán en el pasado verano de 2010, en la que se tomó la decisión de no intervenir como tal Organización, o los atentados terroristas en Tayikistán en septiembre de 2010, siguen generando muchas dudas en cuanto a su eficacia para cumplir una función real en garantizar la seguridad de la región y la lucha contra el terrorismo o el tráfico ilícito.

## La Comunidad Económica Euroasiática

### Aspectos generales

Bielorrusia, Kazajstán, Rusia y Tayikistán crean esta organización internacional con el Tratado de Astana, de 10 de octubre de 2000. Según se desprende del preám-

bulo del Tratado, la EAEC constituye una nueva etapa en el proceso iniciado por el Acuerdo de Unión Aduanera entre Rusia y Bielorrusia, de 6 de enero de 1995, y continua con el Acuerdo de Unión Aduanera de estos dos Estados con Kazajstán, de 20 de enero de ese mismo año, el Acuerdo de profundización en la esfera Económica y Humanitaria, entre Rusia, Bielorrusia, Kazajstán y Kirguistán, de 29 de marzo de 1996 y el Acuerdo de Unión Aduanera y Espacio Económico Único, de 26 de febrero de 1999.

Esta consideración de la EAEC como etapa de un proceso más amplio se reafirma nuevamente en el artículo 2 del Tratado de Astana al establecer los objetivos de la Organización. Esta disposición identifica como principal objetivo la creación de una Unión Aduanera y un Espacio Económico Único entre los Estados miembros, refiriéndose, igualmente, a los Tratados precedentes y a la voluntad de mantener en vigor los objetivos previstos en los mismos<sup>10</sup>. El establecimiento de una Organización internacional se concibe como mecanismo para facilitar la consecución de estos dos objetivos previamente definidos (S. Shadikhodjaev, 2008).

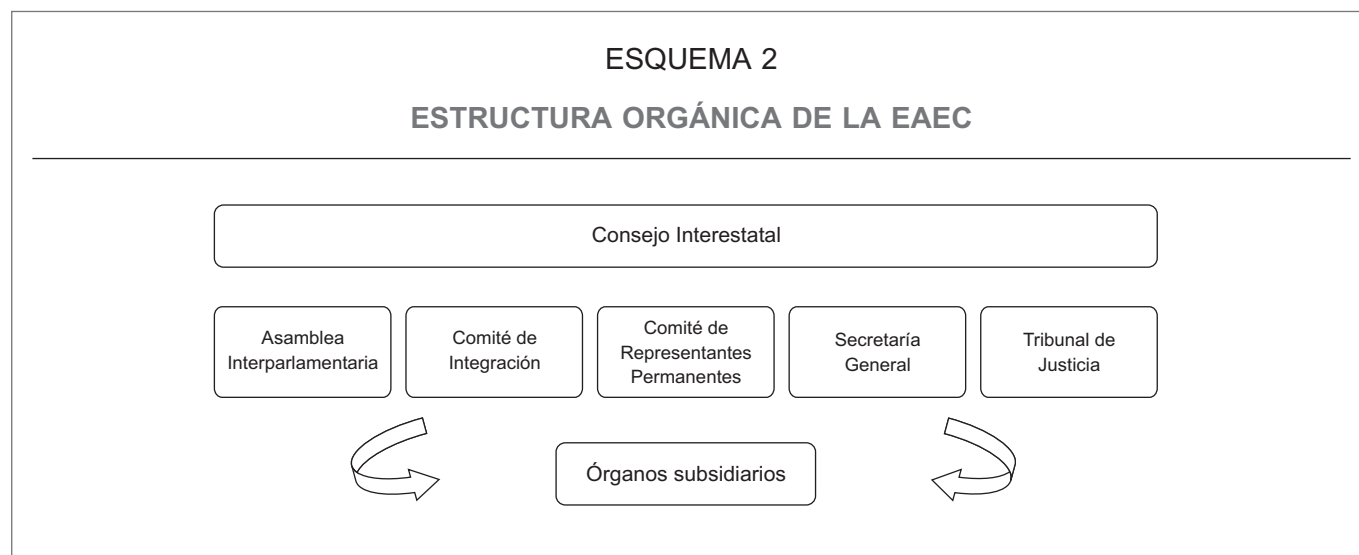
El Tratado de Astana entró en vigor el 30 de mayo de 2001. Al día siguiente, los Estados miembros firmaron un nuevo Tratado en el que se definen los privilegios e inmunidades de la Comunidad y de sus agentes, confirmando con ello su consideración como sujeto de derecho internacional<sup>11</sup>. En principio, la EAEC nace como Organización internacional abierta a la adhesión de nuevos miembros dado que, en su origen, se encuentra la idea de establecer una unión económica entre todos los Estados miembros de la CEI<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Además, en el párrafo segundo del artículo 2 del Tratado de Astana se indica explícitamente que los mencionados acuerdos y las disposiciones adoptadas en su desarrollo siguen estando vigentes en todo lo que no contradigan el Tratado de Astana.

<sup>11</sup> El texto íntegro en inglés de este convenio puede consultarse en <http://www.evrases.com/docs/view/101>.

<sup>12</sup> La Comunidad de Estados Independientes es también una organización internacional para fomentar la cooperación entre los Estados surgidos tras la disolución de la URSS.

## ESQUEMA 2 ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA EAEC



No obstante, hasta la fecha únicamente se ha producido la adhesión de Uzbekistán, en enero de 2006. Posteriormente, en 2008, este Estado decidió suspender su condición de miembro. Si bien el Tratado no prevé específicamente este derecho de suspensión unilateral, el propio Secretario General de la EAEC, Sr. Tair Mansurov, admitía públicamente, en enero de 2009, que todo Estado miembro de la EAEC dispone de esta posibilidad<sup>13</sup>.

Además de los miembros de pleno derecho, el Tratado de Astana prevé un estatuto de observador, con derecho a voz, pero sin voto, para aquellos Estados que lo soliciten<sup>14</sup>. Actualmente, tres Estados ostentan este estatuto ante la EAEC: Moldavia (2002), Ucrania (2002) y Armenia (2003).

### *Estructura orgánica*

En relación a la estructura orgánica, el Tratado de Astana (artículo 4 y artículo 6 párrafo 3.º) declara también la continuidad de los órganos ya creados en los Tratados precedentes: el Consejo Interestatal, el Comité de Integración, la Asamblea Interparlamentaria y el Tribunal de la Comunidad<sup>15</sup>. Además se crea una Presidencia del Consejo Interestatal y el Comité de Integración, que se ejercerá durante un año por orden alfabético, de forma rotatoria entre los Estados miembros. Igualmente se establece una Secretaría General con funciones de apoyo técnico y administrativo (véase Esquema 2).

El Consejo Interestatal tiene una doble formación. El Tratado prevé que se reunirá a nivel de Jefes de Estado al menos una vez al año, y a nivel de Jefes de Gobierno al menos dos veces al año. Podrán celebrarse reuniones extraordinarias a iniciativa de cualquier Estado

<sup>13</sup> El Tratado de Astana sólo prevé el derecho de los Estados a renunciar a su condición de miembro, una vez cumplidas todas sus obligaciones con respecto a la Organización. Igualmente, el Tratado prevé que el Consejo Interestatal podrá expulsar o suspender de sus derechos a aquellos Estados miembros que incumplan con sus obligaciones (artículo 9 del Tratado de Astana).

<sup>14</sup> Los derechos y obligaciones que derivan del estatuto de observador fueron desarrollados por un Reglamento del Consejo Interestatal adoptado el 13 de mayo de 2002. El texto íntegro de este documento puede ser consultado en versión inglesa en <http://www.evrazes.com/docs/view/114>.

<sup>15</sup> Esta continuidad se confirma en la Resolución del Consejo Interestatal reunido en Minsk el 31 de mayo de 2001. Estos órganos que anteriormente tenían el carácter de reuniones a diferentes niveles de los representantes de los Estados parte en los distintos Tratados, pasan a constituirse como órganos de la nueva Organización internacional.



miembro o de la Presidencia siempre que lo requieran cuestiones de urgencia. Podrán participar también en las reuniones del Consejo Interestatal representantes de los Estados que tienen el estatuto de observador ante la EAEC, el Presidente del Comité de Integración, el del Tribunal de Justicia y el de la Asamblea Parlamentaria, así como, el Secretario General y otras personas invitadas.

Como órgano supremo de la Organización, al Consejo Interestatal le corresponde identificar las cuestiones de interés común a todos los Estados miembros y definir la estrategia y líneas a seguir, por la Organización, en la realización de sus objetivos y competencias (artículo 5 del Tratado de Astana). El Consejo también adopta decisiones sobre política aduanera respecto de terceros Estados, simplificación y unificación de las normas relativas a aduanas en la Comunidad y armonización de las legislaciones de los Estados miembros; elige al Secretario General, determina el tamaño de la Secretaría y decide cuáles son los símbolos que identifican a la Organización. El Consejo puede adoptar sus decisiones por consenso, pero se prevé que, en caso de votación, a cada Estado le corresponde un voto<sup>16</sup>.

El Comité de Integración es el órgano permanente de la EAEC. También se prevé una doble formación: por reuniones periódicas, una vez cada tres meses, de los representantes de los Jefes de Gobierno de los Estados miembros; por su formación como Comisión de Representantes Permanentes de los Estados miembros ante la Organización. Estos representantes permanentes son designados por los Jefes de Estado de los Estados miembros. Las competencias esenciales del Comité de Integración son: coordinar la acción del resto de órganos; preparar las reuniones del Consejo interestatal; presentarle informes y propuestas de resolución, cuyo cumplimiento deberá controlar; preparar el presupuesto

de la Organización y ejecutarlo; dirigir recomendaciones y peticiones a la Asamblea Parlamentaria; y presentar recursos ante el Tribunal de la Comunidad.

La Asamblea Interparlamentaria se define como órgano de cooperación entre los parlamentos nacionales de los Estados miembros, para considerar los problemas de armonización de las legislaciones internas cuando ello sea necesario para dar cumplimiento a las decisiones de la Comunidad. Está formada por representantes designados por los parlamentos nacionales, sus poderes se limitan a desarrollar borradores que sirvan de base a la adopción de leyes nacionales, identificar elementos esenciales en el ámbito legal que requieran la acción del Consejo Interestatal, hacer recomendaciones a este órgano, el Comité de integración y los parlamentos nacionales, así como presentar recursos ante el Tribunal de la Comunidad.

El Tribunal se concibe como órgano encargado de garantizar una aplicación uniforme de los acuerdos adoptados por los Estados miembros y las decisiones de los órganos de la Comunidad. Igualmente, es competente para conocer de las diferencias entre los Estados miembros en relación a dichos acuerdos y decisiones, y sus sentencias son vinculantes para todos los Estados miembros de la Comunidad. Este órgano judicial no ha llegado a constituirse como tal sino que, en 2004, se optó por firmar un Acuerdo de cooperación con la CEI, en virtud del cual, la EAEC utilizará el Tribunal económico de la CEI para cumplir con sus funciones<sup>17</sup>.

La Secretaría General se crea como órgano de apoyo al Consejo Interestatal y al Comité de Integración. Está dirigida por el Secretario General, escogido por un período de tres años por el Consejo Interestatal, del cual depende el resto del personal —actualmente el número de agentes de la Secretaría ronda el centenar—.

<sup>16</sup> Reglas sobre el Consejo Interestatal de la EAEC, aprobadas por Resolución del Consejo Interestatal de 31 de mayo de 2001 y modificadas en 2006. El texto íntegro de este documento puede ser consultado en versión inglesa en <http://www.evrazes.com/docs/view/97>.

<sup>17</sup> Acuerdo entre la EAEC y la CEI para atribuir a la Corte Económica de la CEI con las funciones del Tribunal EAEC, firmado en Minsk el 3 de marzo de 2004.

### *Funciones y principales realizaciones*

Las funciones de la EAEC son esencialmente de naturaleza normativa. Sus órganos han adoptado multitud de acuerdos, que conforman lo que puede denominarse el «Derecho de la EAEC», sobre cuestiones tales como: la armonización de reglamentos técnicos, la integración del mercado de divisas extranjeras, el desarrollo de una política uniforme de energía, la cooperación de los mercados financieros y en materia de seguros, el reconocimiento de títulos académicos y la definición de normas uniformes para la expedición de licencias a la importación y exportación de mercancías.

Pese a identificar objetivos de integración económica, la EAEC se establece como organización de cooperación sobre el respeto de la *soberanía de sus Estados miembros*<sup>18</sup>. En esta línea, el Consejo Interestatal adopta sus decisiones por unanimidad o consenso. Frente a ello, en el Comité de Integración se prevé un sistema de ponderación del voto, basado en las contribuciones al presupuesto de organización: Rusia 40, Bielorrusia 20, Kazajistán 20, Tayikistán 10 y Kirguistán 10. Ahora bien, las decisiones de la Comunidad no son directamente aplicables sino que requieren de su recepción en derecho interno a través de la adopción de leyes nacionales de transposición (artículos 13 y 14 del Tratado de Astana).

Una de las principales realizaciones de la EAEC es la formación de una Unión Aduanera entre Rusia, Bielorrusia y Kazajistán. La adopción del Código Aduanero, por estos tres Estados, en enero de 2010, supone un paso decisivo en la consecución de este objetivo sobre el que se viene trabajando de forma intensa desde diciembre de 2008. Aunque Kirguistán manifestaba a principios de 2010 su interés por adherirse a este proceso, Tayikistán es reacio y Uzbekistán se mantiene completamente aje-

no al mismo en su condición de Estado miembro que no participa por el momento en las actividades de la EAEC.

La EAEC es, pues, un foro eficaz para la cooperación entre sus miembros, con buenas perspectivas de seguir desarrollándose y ampliándose a nuevos Estados miembros de la CEI o incluso a todos ellos (Shadikhodjaev, 2008)

### **4. La Organización de Cooperación de Shanghái: el equilibrio de Rusia y China**

Por sus competencias y composición la SCO aparece como una alternativa a la EAEC y la CSTO fuera del ámbito de la CEI. No obstante, por el momento, las relaciones entre las tres se desarrollan sobre la base de acuerdos de cooperación, para actuar conjunta o coordinadamente.

#### **Aspectos generales**

Al igual que en el caso de la CSTO y la EAEC, el proceso que culmina con la creación de la SCO se inicia en la década de los noventa. Concretamente, el primer origen de esta Organización se encuentra en la Cumbre de Shanghái que culmina con la adopción del *Tratado sobre profundización de la confianza militar en las regiones fronterizas*, de 26 de abril de 1996, entre Kazajistán, Kirguistán, China, Rusia y Tayikistán. Con ello se inicia la práctica de celebrar cumbres anuales en los distintos Estados participantes, que se conoce como *Mecanismo de los cinco* o los *Cinco de Shanghái* (Zorrilla, 2006).

El interés por zanjar las tensiones fronterizas entre los Estados participantes centra los temas de las primeras cumbres y explica el interés de Rusia en participar en la misma junto con China. En la Cumbre de Moscú el 24 de abril de 1997 se adopta un nuevo *Acuerdo sobre reducción de personal militar en las regiones fronterizas*. La buena dinámica de estas reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno, de estos cinco Estados participantes, permite ir ampliando progresivamente los temas objeto de debate a otras cuestiones generales de coo-

<sup>18</sup> El artículo 1 del Tratado de Astana prevé específicamente que la Organización sólo tendrá los poderes que le transfieran voluntariamente los Estados miembros y que éstos mantienen su soberanía y plenitud de subjetividad internacional.

peración política y militar, así como comerciales, culturales, económicas o humanitarias. Igualmente, las cumbres de Jefes de Estado se acompañan también de reuniones periódicas de otros miembros de los respectivos Gobiernos, principalmente de los Ministros de Asuntos Exteriores, de Justicia, de Cultura, de transportes o de Economía.

En 2001, Uzbekistán es invitado y empieza a participar en estas reuniones. En junio de ese mismo año, los seis Jefes de Estado reunidos en Shanghái deciden institucionalizar este mecanismo de cooperación elevándolo a la categoría de organización internacional y aprueban la declaración sobre el establecimiento de la Organización de Cooperación de Shanghái. Dos meses después, en septiembre de ese mismo año, los seis Jefes de Estado reunidos en Almaty definen como objetivos esenciales de esta estructura la cooperación económica regional y la creación de condiciones favorables al comercio y las inversiones. Finalmente, la Carta constitutiva de la Organización de Cooperación de Shanghái se adopta en San Petersburgo, en junio de 2002, empezando ésta a funcionar de manera efectiva en enero de 2004<sup>19</sup>. Al igual que la EAEC y la CSTO, la SCO ostenta el estatuto de observadora ante la Asamblea General de la ONU y mantiene relaciones muy activas con otras organizaciones internacionales<sup>20</sup>.

La SCO es una Organización internacional con objetivos muy generales (artículo 1 de la Carta). Por un lado, la SCO tiene por objetivo reforzar la confianza mutua y las relaciones de amistad y de vecindad entre los Estados miembros, además, debe servir para consolidar la cooperación multidisciplinar para el mantenimiento de la paz, seguridad y estabilidad de la región, promoviendo

un nuevo orden político y económico internacional democrático, justo y racional. Por otro lado, la Carta define también objetivos algo más específicos pero en ámbitos muy diversos que van desde la lucha contra el terrorismo, el separatismo y el extremismo en todas sus manifestaciones, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y armas, así como, cualquier otra actividad de delincuencia transnacional organizada, y también la migración ilegal, hasta la cooperación regional en el ámbito político, comercial y económico, incluyendo el velar por el respeto del derecho, la protección del medio ambiente, y la cooperación en materia de cultura, ciencia y tecnología, educación, energía, transportes, finanzas y otras esferas de interés común, o la promoción de un crecimiento económico, social y cultural sostenible en la región, sobre la base de una acción conjunta para mejorar el nivel de vida de los pueblos de los Estados miembros, o la cooperación para la prevención de conflictos internacionales y el arreglo pacífico de controversias.

En cuanto a su composición, la Carta define la SCO como una organización internacional abierta a otros Estados de la región que quieran asumir sus objetivos y cumplir con las obligaciones previstas en ésta y en los tratados que la desarrollan (artículo 13). La admisión de un nuevo miembro se produce a solicitud de éste, por decisión del Consejo de Jefes de Estado a recomendación del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Organización. La Carta prevé también explícitamente la posibilidad de expulsar o suspender la condición de miembros de aquellos Estados que no cumplan con sus obligaciones de miembro, y el derecho de retirada con un plazo de preaviso de 12 meses. Por el momento, ningún Estado se ha adherido, ni ha sido expulsado, suspendido o retirado de la SCO.

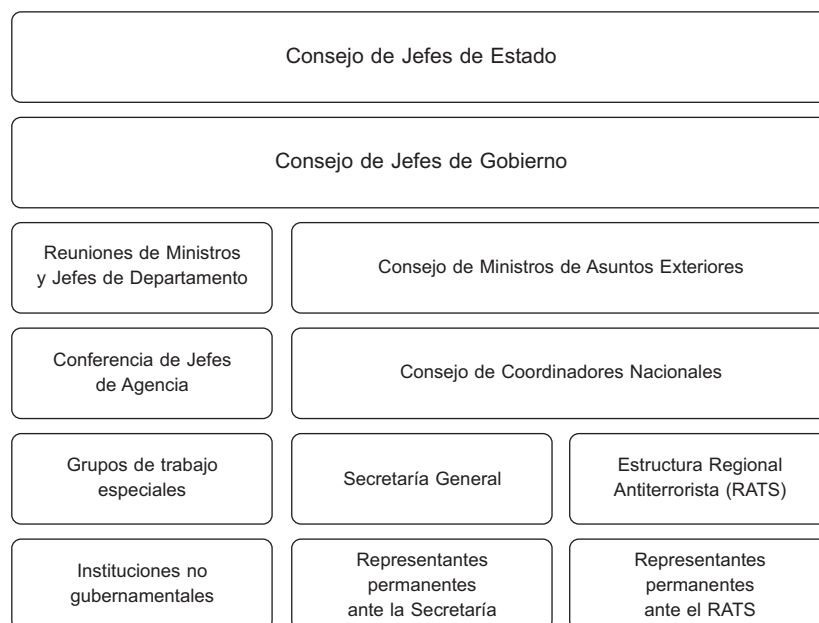
Junto con el estatuto de miembro, la Carta prevé dos vías más de participación en las actividades de la Organización como asociados<sup>21</sup>, o como observadores (artículo 14). Actualmente la SCO cuenta con dos Estados

<sup>19</sup> La SCO dispone de página *web* en inglés en <http://www.sectSCO.org/EN/brief.asp>.

<sup>20</sup> Entre los acuerdos concluidos cabe destacar la firma de un memorando de entendimiento con la propia EAEC y otro con la CSTO. Igualmente, en diciembre de 2007 firmó un memorando de entendimiento con la Organización de Cooperación Económica. La Asamblea General le reconoció el estatuto de observador mediante Resolución 59/48, el 2 de diciembre de 2004.

<sup>21</sup> La expresión de la carta en inglés es *dialogue partner*.

### ESQUEMA 3 ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SCO



asociados —Bielorrusia y Sri Lanka— y cuatro con el estatuto de observador —India, Irán, Mongolia y Pakistán—. Tres de estos últimos, India, Irán y Pakistán, han iniciado contactos para una adhesión completa, pero esta posibilidad parece todavía lejana, en gran parte, por el temor a que la entrada de cualquiera de ellos desestabilice y haga entrar en crisis a la propia Organización.

#### Estructura orgánica

La estructura orgánica de la SCO se fundamenta en cuatro Consejos, que periódicamente reúnen a representantes de los Estados miembros a distintos niveles, Jefes de Estado, de Gobierno, Ministros de Asuntos Exteriores o Coordinadores nacionales (véase Esquema 3).

La diversidad de objetivos de la Organización conlleva que, de forma paralela a las reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores, se prevea la celebración de reuniones de los ministros que ocupan otras carteras, asistidos por diversidad de grupos de trabajo especiales. La permanencia y continuidad de sus actividades viene garantizada por el Secretario General, al frente de la Secretaría, y los representantes permanentes de los Estados miembros.

Mención expresa merece la Estructura Regional Antiterrorista (RATS), órgano previsto por la Convención para combatir el terrorismo, el separatismo y el extremismo, adoptada por los Estados miembros en junio de 2001, cuya continuidad se reconoce explícitamente en la Carta Constitutiva de la SCO. Esta especificidad muestra la preocupación de los Estados miembros por enfrentar la amenaza del extremismo más radical y

el tráfico de drogas que se someten a su competencia. El RATS funciona como estructura de intercambio de información y coordinación de las policías de frontera, responsables de aduanas y otros servicios de seguridad nacional.

La Secretaría General, con sede en Pekín, se encuentra bajo la dirección de un Secretario Ejecutivo, nombrado por el Consejo de Jefes de Estado, a propuesta del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. El Secretario es el máximo representante de la Organización y tiene importantes responsabilidades en el funcionamiento de la Organización. Para evitar primacías que cuestionen su buen funcionamiento, la Carta de la SCO prevé que cada secretario ocupará el cargo por un período de tres años, no renovables, y en cada elección se escogerá a un nacional de los distintos Estados miembros siguiendo un orden de rotación a partir del alfabeto ruso. Además, se escogen también tres secretarios ejecutivos adjuntos que se ocupan respectivamente de cuestiones políticas, cuestiones económicas y cuestiones administrativas, legales, financieras y presupuestarias.

Por lo demás, pese a que el arreglo pacífico de las controversias internacionales constituye uno de los objetivos de la SCO, no se prevé en la Carta la creación de ningún tribunal ni otro tipo de órgano similar. Ello puede considerarse una debilidad importante de la Organización y una muestra de las reticencias de los Estados miembros en avanzar en las estructuras de cooperación internacional institucionalizada (Al-Qahtani, 2006).

### **Funciones y principales realizaciones**

La SCO cumple funciones de coordinación de sus Estados miembros y también de asistencia a los mismos. Sus decisiones se adoptan por consenso, es decir, siempre que ningún Estado miembro vote en contra. Una vez adoptadas las decisiones son de obligatorio cumplimiento, pero se prevé que si algún Estado no quiere adoptar las medidas necesarias, para implemen-

tar un determinado proyecto, podrá hacerlo constar en el momento en que se tome la decisión.

La coexistencia de China, como poder cultural y económico, y Rusia, como poder militar, convierten la SCO en una Organización internacional de gran interés y perspectivas. La búsqueda de equilibrio entre estas dos grandes potencias permite, a su vez, que el resto de Estados miembros jueguen un papel relevante, y de influencia en la Organización. Para algunos, puede ser calificada de pacto entre Estados para salvaguardar sus regímenes políticos, a la vez que como alianza antiterrorista que surge para contrarrestar la influencia de otras potencias u Organizaciones internacionales en la región de Asia Central (Bailes y Dunay, 2007).

Las competencias de la SCO se extienden al ámbito económico y de seguridad partiendo de la estrecha relación que existe entre los dos factores. Así, se ha producido una cierta institucionalización de la cooperación económica a través de la creación de diversos órganos subsidiarios del Consejo de Jefes de Estado como la Asociación interbancaria, en 2005, el Consejo de Negocios, en 2006, o la adopción de un Acuerdo de cooperación energética con la EAEC, en 2006. Estas estructuras responden a una necesidad clara de desarrollo económico y de infraestructuras de la región y acreditan las buenas perspectivas para la cooperación en el seno de la SCO.

Junto con los logros en el ámbito económico, la SCO ha desarrollado una importante función de asistencia técnica en la lucha contra el terrorismo y la coordinación, hasta cierto punto, de las estructuras militares y de seguridad interior. En esta materia, la SCO desarrolla también una función operacional que implica la organización de ejercicios militares para mejorar la capacidad de acción conjunta de las tropas frente a amenazas comunes y también de misiones de observación electoral. Así, la SCO ha tenido un papel activo tras la crisis de Kirguistán, enviando una misión de observación, tanto para la celebración del referéndum de junio como para las elecciones al Parlamento, adoptando varias Declaraciones sobre la cuestión.

## 5. Consideraciones finales

Por sus características, las Repúblicas de Asia Central requieren del establecimiento de estructuras de cooperación que les permitan dar una respuesta eficaz y compartida a sus problemas de seguridad y de desarrollo económico. No obstante, las tensiones y diferencias limitan las posibilidades de esta cooperación. La intervención de terceros Estados o actores ajenos a la región conlleva la creación de organizaciones internacionales que no responden, única ni predominantemente, a los intereses específicos de los Estados de Asia Central, sino que conjugan distintas prioridades y se enmarcan en un contexto de relaciones más amplio.

Además todas las organizaciones internacionales existentes constan de estructuras orgánicas de marcado carácter intergubernamental, que atribuyen el máximo poder de decisión a los Jefes de Estado y que están sometidas a la adopción de decisiones por consenso. Ello limita, sin duda, el alcance de sus funciones y les resta eficacia.

Finalmente, estas circunstancias conllevan, también, la coexistencia en Asia Central de varias organizaciones internacionales de similar naturaleza, competencias, funciones y ámbitos de actuación. Un marco institucional regional de gobernanza eficaz requiere una reestructuración de las mismas para evitar solapamientos. En este punto, cabe apreciar alguna evolución a través, principalmente, de la firma de acuerdos de cooperación entre las organizaciones existentes que velan por evitar duplicidades.

### Referencias bibliográficas

[1] ALLOUCHE, J. (2007): «La gouvernance des eaux en Asie centrale: la coopération régionale face aux intérêts nationaux», en *Forum du désarmement*, número 4, páginas 49-60.

[2] AL-QAHTANI, M. (2006): «The Shanghai Cooperation Organization and the Law of International Organizations», en

*Chinese Journal of International Law*, Volumen 5, número 1, 129-147.

[3] BAILES, A.; J.K. y DUNAY, P. (2007): «The Shanghai Cooperation Organization as a Regional Security Institution», en *SIPRI Policy Paper*, número 17, Stockholm International Peace Research Institute.

[4] BOHR, A. (2003): «Regional Cooperation in Central Asia: Mission Impossible?», en *Helsinki Monitor*, número 3, Helsinki, páginas 254-268.

[5] BROWN, B. (2003): «Governance in Central Asia: The Case of Turkmenistan», en *Helsinki Monitor*, número 3, Helsinki, páginas 206-217.

[6] CAMPINS, E. (2010): «Los retos de la cooperación regional en Asia Central: más luces que sombras en la gestión de los recursos hídricos compartidos», en *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, número 19 (<http://www.reei.org>).

[7] CHAUMONT, Ch. (1955): *Les Organisations Internationales*, Institut d'Etudes Politiques, Université de París, Les Cours de Droit, Volumen I, 1954-1955, París.

[8] FROST, A. (2009): «The Collective Security Treaty Organization, the Shanghai Cooperation Organization, and Russia's Strategic goals in Central Asia», en *China and Eurasia Forum Quarterly*, Volumen 7, número 3, páginas 83-102.

[9] MACFARLANE, N. (2003): «International Organizations in Central Asia: Understanding the Limits», en *Helsinki Monitor*, número 3, Helsinki, páginas 287-299.

[10] SAAT, J. H. (2005): *The Collective Security Treaty Organization*, Central Asian Series, 05/09, Conflict Studies Research Center.

[11] SAINZ GSELL, N. (2005): «Asia Central en un mundo en cambio: de región periférica a área generadora de aplicación de políticas», en *Asia Central. Área emergente en las Relaciones Internacionales*, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 70-71, Bellaterra, páginas 115-141.

[12] SHADIKHODJAEV, S. (2008): *Eurasian Economic Community (EurAsEC): Legal Aspects of Regional Trade Integration*, Korea Institute for International Economic Policy-KIEP, Working Paper 08-05, Seúl.

[13] VEA RODRÍGUEZ, L. (2005): «La opción hidráulica en Asia Central ex soviética. Perspectiva histórica y situación actual», en *Asia Central. Área emergente en las Relaciones Internacionales*, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 70-71, Bellaterra, páginas 144-167.

[14] ZORRILLA, A. (2006): «La Organización de Cooperación de Shanghái», artículo publicado como Anexo a la obra del mismo autor, *China la primavera que llega*, Casa Asia, Barcelona, páginas 145-148.