

LA UNIÓN EUROPEA Y LAS REPÚBLICAS DEL CÁUCASO SUR, ¿ALGO MÁS QUE VECINOS?

por ROSA RIQUELME CORTADO

Catedrática de Derecho Internacional Público
en la Universidad de Murcia

1. UNA APROXIMACIÓN AL CÁUCASO (SUR)

¿Es el Cáucaso una región *européa*? De serlo es ya su *limes*. No hay Europa más allá. A juzgar por la literalidad de su nombre el Cáucaso o Caucasia está más cerca de Asia que de Europa. Situada entre el mar Negro y el mar Caspio, la región está dividida en dos por la cordillera del Cáucaso, que delimita dos zonas diferenciadas: una, la zona del norte, conocida como Ciscaucasia, cuenta con siete repúblicas autónomas que pertenecen a la Federación de Rusia (Adiguea, Osetia del Norte, Ingushetia, Kabardino-Balkaria, Karachevo-Cherkesia, Chechenia y Dagestán), otra, la zona del sur, Transcaucasia, más extensa y físicamente accidentada, con cadenas montañosas (el Pequeño Cáucaso) que avanzan paralelas a la cordillera central, comprende Georgia, Armenia y Azerbaiyán. Georgia y Azerbaiyán son vecinos de Rusia y, junto con Armenia, lo son de Turquía, aunque en este caso la vecindad de Azerbaiyán (por Najichevan) apenas es apreciable en mapas a gran escala. Se trata de una zona geográficamente bien delimitada entre la cordillera del Cáucaso, el mar Caspio, el mar Negro, Turquía e Irán.¹, en torno a los ciento ochenta y seis mil kms. cuadrados que habitan alrededor de dieciséis millones de personas, pertenecientes a una treintena de pueblos.

Desde el punto de vista histórico-político, el Cáucaso ha oscilado entre el Islam y Rusia². Armenia, Azerbaiyán y Georgia no son precisamente Estados de longa data en su presente conformación, aunque todos ellos se sientan excitados por la búsqueda de ancestros³.

¹ K. MICHÈLE, "L'Union européenne et le Sud-Caucase. Un tournant politique", *Le Courrier des pays de l'Est*, nº 1043, mai-juin 2004, pp.4-11, p. 4.

² N. SAINZ GUELL, "Conflictos en el Cáucaso: una aproximación a su gestión, el caso de Georgia", en *Papeles del Este*, nº 3.

³ Armenia, fue ya potencia regional en la época romana, reino cristiano a partir del s. IV, bizantinos, turcos, persas, otomanos y rusos la ocuparon sucesivamente. En cuanto a Georgia, su experiencia como reino, durante la edad media y moderna, y en la mayoría de las épocas como feudatario de los poderes imperantes en la zona (persas, otomanos y rusos) acabó con su incorporación a Rusia a prin-



Antiguas repúblicas de la Unión Soviética⁴, los tres Estados no tuvieron, ni tienen, una conformación homogénea en su interior. En ellos se organizaron los *oblasts* (regiones administrativas) autónomos de Alto Karabaj (Azerbaiyán) y Osetia del Sur (Georgia), así como las repúblicas autónomas de Najichevan (de Azerbaiyán, pero enclavada entre Armenia, Irán y Turquía) y Abjasia y Azaria (ambas en Georgia). Esta organización territorial refleja hasta cierto punto la heterogeneidad étnica de los tres países y es fuente de conflictos severos, heredados y/o creados durante la época soviética, que han re-emergido con virulencia al desintegrarse la URSS. Georgia se enfrenta al secesionismo de Abjasia y Osetia del Sur, a la vez que a la desobediencia de Azaria. Está igualmente por resolver el conflicto acerca del Alto-Karabaj, azerí pero habitado mayoritariamente por armenios. Se calcula en un millón las personas desplazadas en la región como

cipios del siglo XIX. Por su parte, Azerbaiyán nunca se conformó como una entidad política independiente.

⁴ Ya en el siglo XX, durante la guerra civil rusa, los tres países formaron la *República Federal de Transcaucasia* (1918). Flor de un día, la Federación se deshizo en tres repúblicas independientes, inmediatamente truncadas –en 1921– cuando fueron invadidas por el *Ejército Rojo* y se integraron en la Unión Soviética, primero como *República Socialista Soviética Federativa de Transcaucasia* (1922) y, más adelante (1936) como repúblicas separadas dentro de la URSS, ya hasta los procesos secesionistas de 1991.

consecuencia de los conflictos armados de la última década del siglo XX, aún pendientes de solución⁵.

En todos ellos está presente, de una u otra forma, la Federación de Rusia, que no está dispuesta a perder protagonismo en el marco de lo que denomina “el extranjero próximo”, su patio trasero, que en estas latitudes se fundamenta en la consideración del Cáucaso como un todo, sin proyectar la división entre el Norte y el Sur que encarnan las fronteras establecidas, como puso en evidencia el conflicto armado entre Georgia y Rusia tras las operaciones de gran escala por parte georgiana en Osetia del Sur en agosto de 2008⁶.

2. TENDENCIAS CENTRÍFUGAS

¿Es posible entonces aplicar el concepto geopolítico de *región* al Cáucaso Sur? Hay quienes consideran que sería más adecuado concebir todo el Cáucaso como una entidad geopolítica y opinan que el concepto del Cáucaso sur es artificioso en la medida en que carece como región de una dinámica propia⁷. Cabe incluso, atendiendo a los intereses de cada cual, dibujar el mapa de la región extendiéndola a todos los ribereños del Caspio y a los de Asia central⁸.

En términos de seguridad, en efecto, no tiene sentido considerar a las tres Repúblicas surcaucásicas como una región en sí misma: “[...] los modelos de conflicto y cooperación entre los Estados del Cáucaso sur están muy estrechamente vinculados con Rusia, Turquía e Irán para que consideremos que constituyen una región separada en términos de seguridad”, ha observado B. Coppieters⁹. Así, mirando por sus intereses de seguridad, la Federación de Rusia concibe el Cáucaso en su globalidad¹⁰.

Sin embargo, aun sin desmerecer el Cáucaso más amplio, hay una buena razón para que la UE considere a los tres Estados como una región separada: el hecho de que entre el Cáucaso norte y el Cáucaso sur existen fronteras internacionales; de otro modo se interferiría en los asuntos internos de Rusia¹¹.

⁵ Consejo de Europa, *Recommendation 1570 (2002) Situation of refugees and displaced persons in Armenia, Azerbaijan and Georgia*, Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire.

⁶ Informe del Secretario General de 3 de octubre de 2008, S/2008/631.

⁷ D. PETROSYAN, “Le temps de la coopération régionale” en T. GORDADZÉ y M. CLAIRE, “États et nations en Transcaucasie”, Problèmes politiques et sociaux, n° 827, Série Russie n° 135, 1999, pp. 49-51, p. 51.

⁸ B. COPPIETERS, “A Regional Security System for the Caucasus”, *CEPS*, enero 2005.

⁹ B. COPPIETERS, “An EU Special Representative to a new periphery” en *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Institute for Security Studies/Institut d’études de Sécurité, Chaillot Papers n° 65, December 2003, pp. 159-170, p. 160.

¹⁰ D. LYNCH, *Why Georgia matters*, Chaillot Paper n° 86, february 2006, Institute for Security Studies; en <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai86.pdf>.

¹¹ B. COPPIETERS, ‘EU Policy on the Southern Caucasus’, policy paper para la Comisión de AAEE., Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa del PE (sesión de 20 de enero de 2004) en www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afet/20040120/wider%20europe%20caucasus.pdf, p. 7).

Es el Cáucaso sur una región pobre en diálogo interregional. Las relaciones existentes entre estos países no son especialmente amistosas y son difícilmente gestionables por ellos mismos¹². Dos de ellos –Armenia y Azerbaiyán– ni tienen relaciones diplomáticas ni mantienen abiertas las fronteras que, en este caso, los separan.

Probablemente esta misma consideración advierte que no exista ninguna estructura institucional propia que permita a los países del Cáucaso Sur tratar entre sí, y en marcos estables y permanentes, cuestiones que afectan a toda la zona. De hecho, de entre las escasas iniciativas regionales existentes en el ámbito geográfico en que se inserta el Cáucaso Sur, destaca el Grupo GUUAM, alianza integrada por Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia, cuyo origen data de la Conferencia de Viena en 1996 sobre Fuerzas Convencionales en Europa¹³. Esta iniciativa no abarca a los tres países del Cáucaso Sur, al quedar fuera Armenia (que, en cambio, participa en el Tratado de Seguridad Colectiva de la CEI y cuenta en su territorio con bases rusas que no está previsto dismantelar hasta 2020). La única organización regional en la que participan como miembros los tres países caucásicos es la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, constituida en 1999 con la entrada en vigor, el 1 de mayo, de la llamada Carta de Cooperación Económica del Mar Negro¹⁴.

Si las sinergias regionales son más bien escasas y no cristalizan en una dinámica autónoma se debe, entre otros factores, a las diferentes tendencias centrífugas que manifiestan los países del Cáucaso sur y a vectores afines a los Estados que sobre ellos pretenden ejercer su influencia. Adelantando una fórmula simple, que luego debe ser matizada, algún autor sostiene que Georgia busca un tutor en Estados Unidos, Armenia ve en la Federación de Rusia el mayor garante de su seguri-

¹² D. LYNCH, “A regional insecurity dynamic” en *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Institute for Security Studies/Institut d’études de Sécurité, Chaillot Papers n° 65, December 2003, pp. 9-10.

¹³ En el contexto de la negociación del Tratado FCE (Viena, 1996) Georgia, Ucrania Azerbaiyán y Moldavia (GUAM) adoptaron comunicados y propusieron iniciativas comunes, que formalizaron en octubre 1997 (Estrasburgo) cuando tuvo lugar una reunión de Presidentes en que se abordó la cooperación bilateral y regional, la seguridad europea y regional, los contactos políticos y económicos. En un Comunicado Conjunto de los presidentes de los cuatro Estados se insistía en la importancia del Corredor Euroasiático de Transporte, se subrayaba la necesidad de reforzar la cooperación cuatripartita en beneficio de una Europa estable y segura, se acordaba que la integración en estructuras transatlánticas y europeas podría reducir las amenazas y riesgos. En 1999 se unió Uzbekistán (Declaración de Washington) y devino GUUAM (www.guam.org). La Carta de Yalta del GUUAM (2001) estableció los objetivos, principios y las directrices de cooperación de los Estados miembros. Se trata de una organización abierta a otros Estados, que toma decisiones por consenso y cuyos idiomas de trabajo son el ruso y el inglés.

¹⁴ La OCEMN cuenta con once Estados fundadores (Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, la Federación de Rusia, Georgia, Grecia, la República Moldavia, Rumania, Turquía y Ucrania). La Secretaría de la Organización tiene su sede en Estambul (Turquía). La Organización, se dice, está dispuesta a establecer relaciones con otros países, iniciativas regionales, y organizaciones y entidades financieras internacionales

dad, a la par que Azerbaiyán intenta acercarse a Turquía¹⁵. No hay que olvidar a Irán, incluso a China. En la región no hay, pues, un *hegemon* consolidado¹⁶.

Ha sido tradicional el intento de comprender las orientaciones de política exterior de los tres países del Cáucaso meridional como la contraposición de dos ejes de cooperación: uno, el eje Norte-Sur, que aglutina a Armenia, Rusia e Irán; otro, el eje Este-Oeste, que integra a Azerbaiyán, Georgia, los Estados Unidos y Turquía¹⁷. Adviértase tanto la ausencia de la Unión Europea y/o de cualquiera de sus Estados miembros en la enumeración tradicional de los actores implicados en el Cáucaso sur, como la imposibilidad, dada la distribución de los países caucásicos en dos ejes enfrentados, de aglutinarlos en una alianza regional, por laxa que sea. No obstante, tales ejes deben ser percibidos con flexibilidad.

La opción de **Georgia** debe interpretarse a la luz de los intereses de los actores implicados. En primer término, el antiguo y tradicional *hegemon*, Rusia, con una panoplia de intereses, bien descritos por Dov Lynch¹⁸. Cuenta Rusia con bases militares en territorio georgiano que se comprometió a retirar antes del 31 de diciembre de 2007¹⁹. Rusia está particularmente interesada en que desde Georgia no se dé refugio ni apoyo a los separatistas de Chechenia, hasta el punto que ha formulado también su propia doctrina del ataque preventivo contra grupos que califica como terroristas aunque se encuentren fuera de las fronteras rusas, y ha desplegado ya acciones de ese tipo, como el bombardeo aéreo, el 23 de agosto de 2002, de varios pueblos del Pankisi Gorge²⁰, presunto *santuario* de refugiados del conflicto checheno²¹.

¹⁵ S. SERRANO, "La Géorgie et ses voisins caucasiens", *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1043, mai-juin 2004, p. 42.

¹⁶ R. SOKOLSKY, "Une région toujours périphérique pour l'Occident" en Thorniké Gordadzé y Mouradian Claire, "Etats et nations en Transcaucasie", *Problèmes politiques et sociaux*, n° 827, Série Russie n° 135, 1999, pp. 64-69, p. 64.

¹⁷ A. JAFALIAN, "Influences in the South Caucasus: Opposition & Convergence in Axes of Cooperation", en Conflict Studies Resarch Centre, February 2004, que puede verse en www.da.mod.uk/CSRC/documents/Caucasus/P42-AJ.pdf.

¹⁸ D. LYNCH, *Why Georgia matters*, Chaillot Paper n° 86, february 2006, Institute for Security Studies; en www.iss-eu.org/chaillot/chai86.pdf.

¹⁹ Tiflis y Moscú acordaron en mayo de 2005 el cierre de las cuatro bases militares rusas en Georgia, marcando una nueva etapa de las relaciones bilaterales. El presidente georgiano, Mijail Saakashvili, señaló que el acuerdo presentaba una oportunidad histórica para un viraje de los lazos georgiano-rusos, permitiendo a ambos países ahorrar esfuerzos para dedicarse a la solución de otros asuntos. Dos bases fueron removidas posteriormente, pero los dos países han estado en tensas negociaciones sobre el calendario de la retirada de las restantes (www.mfa.gov.ge/index.php?sec_id=74&lang_id=ENG).

²⁰ En www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav082702.shtml.

²¹ C. Echevarría nos recuerda que Georgia alberga en el septentrional desfiladero de Pankisi fronterizo con Chechenia, a miles de chechenos que se desplazan, aunque cada vez con más dificultades, a través de las fronteras de la zona. Desde finales de 2001, Moscú presiona al gobierno georgiano para que controle mejor el desfiladero, ha cortado el suministro de energía y amenazado con intervenir directamente (C. ECHEVARRIA, "Chechenia, terrorismo y contexto regional", *Política Exterior*, núm. 102, Noviembre/Diciembre 2004, pp. 55-66, en p. 61).

En segundo lugar, la protección de sus nacionales hace a Rusia más activa en el escenario georgiano, circunstancia que ha transmitido al gobierno de este país en términos apremiantes y que tiene una lectura extensa debido a su política de visados y pasaportes concedidos con liberalidad a ciudadanos de los enclaves separatistas en Georgia (Osetia del Sur y Abjasia). Rusia no ha sido neutral en estos conflictos, lo que ha contribuido al giro pro-occidental del régimen georgiano. Evitar esto último es, justamente, otro de los intereses relevantes de Rusia, que trata de contrarrestar los desarrollos políticos en el territorio de la antigua Unión Soviética que puedan suponer un contramodelo y refrenar su influencia.

El interés y acrecida influencia de Estados Unidos en Georgia se debe, fundamentalmente, a la necesidad de Estados Unidos de afiliar a los georgianos en la campaña desplegada tras los ataques terroristas del 11-S y a la consideración de Georgia como país de tránsito de la energía producida por los ribereños del Caspio. Desde febrero de 2002 hay militares estadounidenses en Pankisi en misión de apoyo a las fuerzas georgianas para ayudarles a recuperar el control de esta zona y evitar que la inestabilidad se extienda al resto del país.

La aproximación de Georgia a Estados Unidos explica, entre otros extremos, que el 29 de abril de 2002 se lanzara un programa de cooperación militar denominado *Georgia Train and Equip Program (GTEP)*²², que implicó *inter alia* la llegada de instructores norteamericanos y convirtió a Georgia en uno de los mayores receptores *per capita* de la ayuda estadounidense²³. Por otro lado, Estados Unidos, como la UE, dio su apoyo a la *revolución de las rosas*, la reacción popular contra el fraude masivo en las elecciones parlamentarias que en noviembre de 2003 acabó con el presidente Shevardnadze y permitió el acceso al poder de la oposición encabezada por M. Saakashvili, para Rusia un auténtico golpe de estado.

La importancia estratégica de Georgia se encuentra en su posición geográfica: se trata del trayecto más corto para transportar las materias primas que provengan del Este, tanto del Caspio como del Asia central²⁴. Georgia es, pues, de la mayor importancia como *corredor energético*²⁵. El oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan, que

²² S. SERRANO, "La Géorgie et ses voisins caucasiens", cit., p. 47.

²³ Este programa, desarrollado en 20 meses, contó con una financiación de 64 millones de dólares (C. ECHEVERRÍA, "Chechenia, terrorismo y contexto regional", cit., p.61). Véase sobre la política de Estados Unidos en relación con Georgia hasta la *revolución de las rosas*, R.L. LARSON, "Reorganizing Security: New Glasnost an Perestroika in Georgia", *Perceptions*, vol. VIII, nº 3, pp. 71-104.

²⁴ GACHECHILADZE REVAZ "The making of the new Georgia: development factors— pluses and minuses", *Caucasian Regional Studies*, vol.3, issue 1, 1998.

²⁵ Lo constataba el mismo Consejo de Europa: "Russia and the United States have for more than ten years been struggling for influence over the southern Caucasus region, which is of strategic importance, both politically and economically, in terms of control over the new "black gold" route used for transporting oil from the Caspian Sea. There is no need for further proof of Georgia's strategic importance as an «energy corridor» (*Functioning of democratic institutions in Georgia*, Doc. 10049, Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 26 enero 2004, Explanatory memorandum by the co-rapporteurs, párrafo 84).

permite llevar petróleo del mar Caspio a los mercados mundiales sin pasar por Rusia, es una suerte de *maná* para Georgia²⁶. Lógicamente un desarrollo así perjudica a Rusia; de ahí que se oponga con determinación²⁷.

Estrechar lazos con Occidente para liberarse de la *tutela* rusa ha sido siempre objetivo de las autoridades georgianas desde la independencia²⁸. Pero si bajo la presidencia de G. Shevardnadze ese objetivo trataba de materializarse en un equilibrio entre Moscú y Washington, bajo la de M. Saakashvili, junto a un decidido alineamiento con Estados Unidos, se ha explicitado más claramente la dimensión europea de Georgia. Poco después de tomar posesión como ministra de Asuntos Exteriores Salome Zurbishvili, declaraba: “Georgia pertenece naturalmente a Europa. No es cuestión de elegir entre esta o aquella orientación. Es un hecho, un hecho que ha de traducirse en la política exterior de Georgia”²⁹.

Por su parte, **Azerbaiyán** tiende hacia Turquía³⁰, que la respalda con firmeza en el conflicto de Nagorno-Karabaj, el enclave secesionista de mayoría armenia, conflicto que ha dado lugar a numerosos refugiados y desplazados forzosos. Turquía es su mejor aliado tanto por razones históricas como culturales -ambos son países de mayoría musulmana- y por el fortalecimiento de los vínculos económicos derivado de, entre otros factores, la apertura de ductos como el Bakú-Tiflis-Ceyhan y el Bakú-Tiflis-Erzurum. Turquía presta ayuda militar a Azerbaiyán, y también a Georgia.

Los lazos de Azerbaiyán con Estados Unidos se han reforzado desde los atentados terroristas del 11-S. Antes de esa fecha, Estados Unidos se alineaba con Armenia en el conflicto de Nagorno-Karabaj. De hecho, se prohibía la ayuda al gobierno de Azerbaiyán (excepto la humanitaria y para la no proliferación y desarme) sobre la base de la *Freedom for Russia and Emerging Eurasia Democracies and Open Markets Support Act* de 1992 (conocida como *Freedom Support Act*)³¹. Aunque en este conflicto también participó Armenia, sólo se impusieron sanciones a Azerbaiyán³². En 2002, el Presidente Bush levantó las restricciones de la ayuda

²⁶ T. DE WAAL, “After the Fall”, *Institute for War and Peace Reporting*, <http://www.iwpr.net> (23/11/004).

²⁷ V. CHETERIAN, “Révolution géorgienne entre deux grandes puissances”, *Le Monde diplomatique*, noviembre 2003.

²⁸ S. SERRANO, “La Géorgie et ses voisins caucasiens”, *cit.*

²⁹ *Cit.* en T. DE WAAL, “After the Fall”, *cit.*

³⁰ La OTAN apoya tácitamente esta entente, A. TATEVOSIAN “... faces à l’axe Athènes-Erevan-Téhéran” en T. GORDADZÉ y C. MOURADIAN, “Etats et nations en Transcaucasie”, *Problèmes politiques et sociaux*, n° 827, Série Russie n° 135, 1999, p. 57.

³¹ Cuando el hecho era que otras antiguas repúblicas soviéticas recibían ayuda aún cuando tuvieran regímenes autoritarios, de donde se deduce que EEUU estaba condenando a Azerbaiyán por su guerra no declarada a Armenia, M. MINDREAU, “U.S. Foreign Policy toward the conflict between Armenia and Azerbaijan”, diciembre 1994, p. 10.

³² B. SHAFFER, “US policy” en *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Institute for Security Studies/Institut d’études de Sécurité, Chaillot Papers n° 65, December 2003, pp. 53-61, p. 54, (nota 1). Parece que la importante comunidad armenia en EEUU influyó eficazmente en esta posición (M. MINDREAU, “U.S. Foreign Policy toward the conflict between Armenia and Azerbaijan”, diciembre 1994, p. 9).

norteamericana y se permitió aumentar la ayuda militar. El interés de EEUU está ligado a la energía, pasillo comercial indispensable entre el Este y el Oeste. Azerbaiyán ha sido, desde entonces, un aliado de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo y ha desplegado fuerzas de mantenimiento de la paz en Afganistán e Irak. Además, la buena relación con Azerbaiyán interesa en la medida en que la presencia de cerca de veinte millones de azeríes en la zona noroccidental de Irán puede ser utilizada por los norteamericanos como un factor de desestabilización del régimen de Teherán. Pero, en sentido contrario, puede sostenerse también que Irán tiene una capacidad de influencia sobre Azerbaiyán, dado que goza de predicamento sobre las fuerzas islamistas de este país de confesión mayoritaria chií.

El diagnóstico desde las filas europeas sobre las opciones ejercidas por la política exterior de Azerbaiyán es que se ha seguido una aproximación multi-vectorial y equilibrada en las relaciones con la Unión Europea, Irán y otros vecinos del Mar Caspio, la Federación Rusa y Estados Unidos³³. Pero tal vez desde la perspectiva rusa la situación se perciba de otra manera. Dos son los puntos que han incomodado particularmente a Rusia: uno, los ductos, construidos precisamente para eludir su monopolio de país de tránsito del petróleo azerí; otro, premisa del anterior, la deriva occidental mostrada por la dirigencia del país. Ha de tenerse en cuenta que dos millones de ciudadanos azeríes (en torno al 25% de su población) trabajan en Rusia, lo que constituye una potencial arma de presión de Moscú sobre Bakú, pues en ocasiones ha amenazado con la repatriación de dicho contingente³⁴.

Armenia mantiene relaciones activas y fuertes con Rusia, con Estados Unidos y con la UE, y también con Irán y no piensa que ninguna sea exclusiva o contradictoria; no lo pueden ser porque Armenia es un país sin salida al mar y no tiene fáciles las relaciones con algunos vecinos (Turquía y Azerbaiyán)³⁵.

Armenia se configura, en efecto, como un país con una alianza estratégica con Rusia, que no descarta la profundización en las relaciones con Estados Unidos, dice priorizar la integración en las instituciones europeas en su política exterior³⁶ y mantiene buenas relaciones con Irán. Su miedo al aislamiento, su recordatorio del genocidio del que fue víctima entre 1915 y 1923 a manos del Imperio Otomano, su enorme diáspora con una considerable comunidad en los Estados Unidos, condicionan las opciones de la política exterior armenia. Rusia cuenta con dos bases militares en Armenia, en Yerevan y en Gyumri, que permanecerán en ese país, en principio hasta el 2020. Precisamente hacia esa base han ido refluendo contingentes de las bases rusas a desalojar en Georgia. Su alianza estratégica está cimentada en la membresía de Armenia –junto a Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, Rusia y

³³ Commission Staff Working Paper, Annex to "European Neighbourhood Policy" Country Report Azerbaijan, {COM(2005) 72 final}, SEC (2005) 286/3, p. 10.

³⁴ A. YUSUNOF, "Azerbaijani security problems and policies", en *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n° 65, December 2003, pp. 145-146.

³⁵ S. GHAZARYAN, "Armenia's foreign policy analysis and regional geopolitical trends", *Marco Polo Magazine*, Special Armenia, 6/2004, pp. 14-16, p. 14.

³⁶ Véase, por ejemplo, R. KOCHARIAN, Message of the President, *Marco Polo Magazine* 6/2004, p. 3.

Tayikistán— en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, creada el 15 de mayo de 1992. Es el único país caucásico perteneciente a esta organización.

Por otro lado, los vínculos de Armenia con los Estados Unidos son importantes. El *lobby* armenio en EEUU (un millón de armenios americanos) es uno de los más poderosos en el Congreso. Armenia interesa a EEUU por la acción de su influyente *diáspora*, pero también por razones de seguridad y económicas vinculadas a los recursos energéticos del Caspio. Realmente, desde un punto de vista geográfico, Armenia ofrecía un tránsito para los ductos del Caspio hasta Turquía más conveniente que Georgia. Pero los conflictos con Azerbaiyán no lo han hecho posible. Los Estados Unidos han sido el donante más importante de Armenia. Es sugerente que Estados Unidos (también Francia) haya votado de la mano de Rusia contra la reciente resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas exigiendo la retirada inmediata y completa de las fuerzas armenias del territorio ocupado en Azerbaiyán³⁷.

Otro capítulo relevante es el de las relaciones entre Armenia y Turquía. Turquía, que reconoció la independencia de Armenia en 1991, no mantiene, sin embargo, relaciones diplomáticas con el país caucásico; más aún, desde 1993 practica un cierre de fronteras que se explica como respuesta al apoyo de Armenia a los movimientos separatistas del enclave de Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán y por la ocupación militar de territorio azerí, fuera del Karabaj. Turquía ha optado por configurarse como un aliado de Azerbaiyán, con lo que el avance firme en el arreglo pacífico del conflicto armenio-azerí condiciona la normalización de relaciones³⁸. Así, la alianza entre Turquía y Azerbaiyán hace pinza en Armenia, país no islámico, y la esperanza de Armenia estriba en que cristalice la membresía de Turquía en la UE y que ésta tenga efectos positivos para la apertura de sus fronteras³⁹, pues ya el Parlamento Europeo, en 2001, instaba a Turquía a adoptar “todas las medidas necesarias para crear un clima favorable a la estabilidad de toda la región del Cáucaso” y a asumir “un papel activo en el restablecimiento del diálogo entre Azerbaiyán y Armenia”, considerando que “el levantamiento del bloqueo económico sobre Armenia significaría un primer paso hacia la pacificación de la región”⁴⁰.

Pero no es sólo dicha cuestión la que preside las relaciones —o su falta— entre Turquía y Armenia. Éstas, inicialmente, se encuentran salpicadas por la memoria

³⁷ Res. 62/243, de 14 de marzo de 2008. Llamativo en la resolución, aprobada por treinta y nueve votos contra siete, y puramente testimonial, es el hecho de una masiva abstención de cien Estados.

³⁸ “[...] Turkey made a strategic decision in 1992 to make its relations with Armenia derivative of its relations with Azerbaijan” (A. GRIGORIAN, “The EU and the Karabakh conflict” en *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Institute for Security Studies/Institut d’études de Sécurité, Chaillet Papers n° 65, December 2003, pp. 129-142, p. 130); en algunos momentos se ha especulado con una apertura de las relaciones entre Armenia, Azerbaiyán y Turquía, K. MEVLUT, “Turkish-Armenian talks could change Caucasus”, *Eurasia Insight*, 6/25/02.

³⁹ S. GHAZARYAN, “Armenia’s foreign policy analysis and regional geopolitical trends”, *Marco Polo Magazine*, Special Armenia, 6/2004, pp. 14-16, p. 15; European Neighbourhood Policy Overview – October 2004. Speech by Head of Delegation Holtze, 30 octubre 2004.

⁴⁰ Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe periódico 2000 de la Comisión relativo a los progresos realizados por Turquía en el camino de la adhesión, 25 octubre 2001, punto 34.

histórica del genocidio (que Turquía niega) cometido por el Imperio Otomano entre 1915 y 1923, en respuesta a las revueltas independentistas, apoyadas por Rusia. En realidad, esta cuestión entronca con la identidad armenia y con el hecho de que el territorio de una supuesta *Gran Armenia* se extendería a comarcas que hoy se reparten entre Turquía e Irán. La tentación de hacer realidad el sueño aprovechando la descomposición del Imperio otomano implicó una reacción que condujo a matanzas de armenios por el ejército turco, masivos desplazamientos de población hacia las actuales Siria e Irak y la muerte de muchos en el camino. La guerra de cifras sobre las víctimas es evidente. Los turcos apenas reconocen unos miles y, por supuesto, niegan que se tratase de una política sistemática y deliberada que merezca la denominación de genocidio, afirmando por el contrario la legitimidad de una acción con la que se pretendía poner fin a los intentos secesionistas armenios⁴¹. Para Armenia, sin embargo, se trata de un auténtico genocidio, que persiguió la eliminación del pueblo armenio y consiguió que el número de víctimas alcanzara el millón y medio de personas⁴².

Armenia exige de Turquía el reconocimiento taxativo de las responsabilidades del Imperio Otomano en la perpetración del genocidio, en línea con una larga lista de resoluciones, leyes y actos en este sentido de diferentes países y organizaciones internacionales. Entre los primeros, además de Estados Unidos, Argentina, Canadá, Rusia y Líbano, diversos Estados miembros de la UE como Francia, Chipre, Bélgica, Suecia, Polonia, Alemania, Grecia, Italia, Holanda, Eslovaquia y Lituania. Entre las organizaciones, el Consejo de Europa, cuya Asamblea parlamentaria adoptó resoluciones al respecto en 1998 y 2001.

Mención especial merece la actitud del Parlamento Europeo, que también se ha pronunciado sobre el genocidio armenio (resolución de 28 de febrero de 2002) y ha endosado a Turquía la responsabilidad de reconocerlo. El Parlamento estima que hay suficiente fundamento para que la UE haga propuestas a Turquía para la (di)gestión de esta cuestión, por ejemplo, mediante la constitución de un comité internacional de historiadores, y yendo más lejos considera que el reconocimiento del genocidio por Turquía debería transmutarse en un criterio de estricto cumplimiento para que pueda adherirse a la Unión Europea. Ni que decir tiene que el país anatolio no ha aceptado tal pretensión, al menos por ahora. Pero las resistencias turcas han ido suavizándose, en cierta medida. En abril de 2005, en carta remitida por el primer ministro turco, el islamista Recep Tayyip Erdogan, al presidente armenio, Robert Kotcharian, el gobierno de Ankara ha llegado a ofrecer al gobierno armenio la creación de una comisión conjunta.

3. PROBLEMAS COMUNES

Son problemas comunes a los tres países del Cáucaso sur, de una parte, su débil institucionalidad, que invita a la corrupción, a los tráfico ilícitos (por ej. estupeficientes) y a un insuficiente respeto de derechos humanos, y de otra, los conflictos

⁴¹ K. MEVLUT, "Turkey cautious on possible rapprochement opening to Armenia", cit.

⁴² La versión armenia en www.armenian-genocide.org/current_category.7/affirmation_list.html.

étnico-territoriales enquistados en o entre ellos. Estos problemas han de ser tenidos muy en cuenta por la Unión, tanto si se trata de mantener una relación *tradicional* con las Repúblicas caucásicas por la vía de los vigentes acuerdos de colaboración y cooperación, como si se pretende ir más allá mediante la ejecución y desarrollo de los instrumentos de la *nueva política europea de vecindad*, o incluso –lo que hoy se descarta tajantemente– un ingreso a largo plazo en la Unión.

Por otro lado, la convergencia entre separatismo, extremismo y territorios no sometidos a control estatal facilita la existencia y desarrollo del crimen organizado. La prioridad en la lucha contra esta lacra queda marcada en las estrategias formuladas por la Comisión para los tres países caucásicos.

Estados Unidos, por su parte, ofuscado en su lucha contra el terrorismo internacional de corte islamista, ve allí una buena atalaya desde la que otear sus preocupantes horizontes iraquíes, iraníes, o de Asia central⁴³, a la vez que plataforma para asegurar que fluya el petróleo del Mar Caspio hacia Occidente sin necesidad de que los oleoductos discurran por territorio ruso.

Los tres países del Cáucaso Sur se han involucrado con la OTAN a través del *Individual Partnership Action Plan*, lanzado por la cumbre de Praga en noviembre de 2002 y extendido expresamente hacia el Cáucaso Sur en la cumbre de Estambul en 2004. Esos planes fueron suscritos por Georgia el 29 de octubre de 2004, por Azerbaiyán el 27 de mayo de 2005 y por Armenia el 16 de diciembre del mismo año⁴⁴. Georgia y Azerbaiyán –no así Armenia– han expresado sin ambages su deseo de unirse a la Alianza Atlántica, y ya en la cumbre de Praga de 2002 Georgia se postuló oficialmente como candidato a la membresía. La OTAN no ha dado respuesta a esas solicitudes, que cuentan con el respaldo de Estados Unidos, pero dividen a los miembros europeos de la Alianza. Se ha dicho, por eso, que ambos países se encuentran en una especie de limbo, ni miembros de la OTAN, ni aliados de Rusia, ni capaces de cooperar estrechamente uno y otro⁴⁵.

El interés de la Unión Europea en la región, si lo comparamos con el de Rusia o los Estados Unidos, e incluso el de turcos e iraníes, ha podido considerarse hasta ahora de carácter secundario. Cuenta en todo caso la Unión Europea con acuerdos de asociación y cooperación con las tres Repúblicas del Cáucaso sur, firmados en abril de 1996 y en vigor desde el 1 de julio de 1999. Desde 1991 hasta 2000 la Unión transfirió a la región más de mil millones de euros; en 2003 nombró un Re-

⁴³ Estados Unidos, que ya en 1999 había aprobado la *Silk Road Strategy Act*, vio acrecido su interés tras el 11-S: “Desde el 11 de septiembre de 2001 Estados Unidos ha manifestado un interés acrecido en Armenia y en el Cáucaso en general. Estados Unidos no solo ha buscado apoyo para la Guerra contra el terrorismo, sino que ha trabajado también para hacer frente a la expansión de la influencia islámica en la región”, ha observado Petros Tiffany (“Evolution of Armenia’s Foreign Policy”, *Armenian International Policy Research Group*, Working Paper 03/13, p. 6).

⁴⁴ D. SAGRAMOSO, “The UN, the OSCE and NATO” en *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Institute for Security Studies/Institut d’études de Sécurité, Chaillot Papers n° 65, December 2003, p. 85.

⁴⁵ R. SOKOLSKY, “Une région toujours périphérique pour l’Occident” en Thorniké Gordadzé y Mouradian Claire, “Etats et nations en Transcaucasie”, *Problèmes politiques et sociaux*, n° 827, Série Russie n° 135, 1999, pp. 64-69, p. 64.

presentante especial; ese mismo año, en diciembre, el Consejo Europeo adoptó la *Estrategia de Seguridad de la UE*, que contiene una expresa mención del Cáucaso. Un año después Georgia, Armenia y Azerbaiyán fueron incluidas en la PEV⁴⁶.

El rubro energético es, sin duda, uno de los aspectos descollantes del creciente interés europeo en la región. Azerbaiyán es el segundo país con mayores reservas de petróleo de los ribereños del Mar Caspio, reservas que, según diversas fuentes –entre ellas BP, que debe conocerlas bien–, alcanzarían de treinta y nueve mil a cuarenta y cinco mil millones de barriles, con una producción al alza que contrasta con el descenso verificable en otras latitudes petroleras⁴⁷. Determinada la existencia y extracción del recurso natural, su transporte deviene cuestión estratégica esencial⁴⁸. No ha de descartarse, aun a muy largo plazo, que las Repúblicas surcaucásicas acaben siendo, más que vecinos de la Unión, candidatos a la membresía, especialmente si Turquía adquiere esta condición.

Podemos concluir con Dov Lynch esta apretada visión de la región caucásica concordando con él en que “[...] la region permanence envuelta en un alto grado de incertidumbre estratégica. La comunidad internacional y los terceros Estados están lo bastante presentes como para crear percepciones erróneas y malentendidos, pero no lo suficiente para disiparlos. El resultado es una región dividida en sí misma y por mor de los forasteros, cuyas acciones e intenciones permanecen cubiertas de incertidumbre”⁴⁹.

En las páginas que siguen examinaremos más detenidamente algunos de los puntos sobre los que hemos llamado la atención, a saber, los conflictos etnoterritoriales en el Cáucaso sur, la política de vecindad de la Unión Europea en relación con las tres repúblicas surcaucásicas y, por último, la dimensión energética de la relación de la Unión con los países de la región, entendida ahora en un sentido más lato.

4. LA DISCORDIA ARMENIO-AZERÍ: NAGORNO-KARABAJ

Nagorno (Alto)-Karabaj, república autónoma de Azerbaiyán al desintegrarse la URSS, abarca un área de cuatro mil cuatrocientos kms. cuadrados y era en términos de población un enclave armenio en el que habitaban en el año 2000 entre cien mil y ciento sesenta mil personas⁵⁰.

⁴⁶ Consejo Europeo de 14 de junio de 2004.

⁴⁷ S. DEL ESTAL, “En las orillas del Caspio, ¿conflicto por la energía?”, en www.uned.es/curso-desarrollo-economico/trabajos_de_alumnos.htm.

⁴⁸ Ya en diciembre de 2001, la Comisión Europea advertía que: “Azerbaijan and the other countries in the southern Caucasus have a pivotal role to play in the opening up of alternative transportation routes for trade and oil and gas resources from the Caspian and Central Asia to Europe. The EU has both direct trade as well as indirect political interests in fostering regional cooperation” (*Azerbaijan Country Strategy Paper 2002-2006*, Comisión Europea, 27 diciembre 2001, p. 2).

⁴⁹ D. LYNCH, “A regional insecurity dynamic” en *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Institute for Security Studies/Institut d’études de Sécurité, Chaillot Papers n° 65, December 2003, p. 19.

⁵⁰ Azerbaiyán contaba con otra república autónoma, Najichevan, situada en el extremo occidental de Armenia y, por lo tanto, separada del resto del territorio azerí. En 1992 proclamó su independencia, pero volvió sobre sus pasos y actualmente mantiene su condición de república autónoma dentro de



Diplomaticnet.com.<http://www.lib.utexas.edu/maps/commonwealth/nagorno-karabakh.gif>.

En 1920, las fuerzas soviéticas ocuparon el Cáucaso meridional y, a pesar de la declaración armenia de que Nagorno-Karabaj era una parte inalienable de su territorio, la provincia quedó incorporada como región autónoma a la República Socialista Soviética de Azerbaiyán, al parecer con la intervención de Stalin⁵¹. Durante décadas Nagorno-Karabaj solicitó infructuosamente a Moscú su integración con el *Soviet* de Armenia. Se trata, pues, de un conflicto, el actual, alimentado por las divisiones administrativas de la época soviética, aunque sea anterior a la construcción del Estado soviético⁵².

La controversia *moderna* sobre Nagorno-Karabaj data de febrero de 1988 cuando el *Soviet* de la región autónoma manifestó su deseo de ser transferida de la república de Azerbaiyán a la de Armenia⁵³, pretensión que apoyó el Soviet de Armenia y que rechazó el de Azerbaiyán. El Soviet Supremo de Moscú desestimó la

Azerbaiyán. Como las vías de comunicación entre este país y Armenia se encuentran interrumpidas debido al conflicto de Nagorno-Karabaj, su conexión con el resto de Azerbaiyán tiene que realizarse a través de Irán, cuyo territorio es fronterizo.

⁵¹ S. CELAC, "The Nagorno-Karabakh Question: An Update", mayo 2000; se trataba de un *oblast* autónomo poblado por armenios, S. GHAZARYAN, "Armenia's foreign policy analysis and regional geopolitical trends", *Marco Polo Magazine*, Special Armenia, 6/2004, pp. 14-16, p. 16. Desde los postulados armenios sería una decisión adoptada por un organismo que no tenía ningún derecho a participar en las actividades de estructuración nacional de otro Estado y, por consiguiente, constituyó un acto de intervención flagrante en los asuntos internos de otra república soviética soberana. En consecuencia, se vulneró el derecho de un pueblo a la libre determinación y no se tomó en consideración la voluntad del 95% de la población del Alto Karabaj y de la población de la Armenia soviética.

⁵² A. BLANC ALTEMIR, *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Tirant lo blanch, Valencia, 2004, pp. 25, 178.

⁵³ Al parecer en la sesión (febrero 1988) del Consejo Regional de la Región autónoma de Nagorno-Karabaj en la que se adoptó la decisión de separarla de Azerbaiyán y anexarla a Armenia, no participaron los diputados azerbaiyanos, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Cuarto informe periódico que los Estados Partes debían presentar en 2004*, Adición, Azerbaiyán, Comité para la eliminación de la discriminación racial, CERD/C/440/Add.1, 19 agosto 2004, p. 3.

solicitud. Pero ya no eran buenos tiempos para el mantenimiento de las estructuras de poder de los *soviet*. En 1989 los armenios de Karabaj eligieron su propio Consejo Nacional (agosto) y el Soviet de Armenia insistía en la reunificación⁵⁴. En agosto de 1991 tanto Armenia como Azerbaiyán declaraban su independencia y apenas setenta y dos horas después el *Soviet* de Karabaj se declaraba, a su vez, independiente como “República de Nagorno-Karabaj”, lo que confirmaba en diciembre un referéndum. En 1992 se organizaron “elecciones parlamentarias” y se solicitó reconocimiento internacional. Entre tanto, en noviembre de 1991, el nuevo Consejo Nacional de Azerbaiyán revocó el estatus autónomo de Nagorno-Karabaj y lo declaró una provincia ordinaria de Azerbaiyán sin derechos especiales⁵⁵.

En 1988 había empezado la expulsión en masa de azerbaiyanos tanto de Nagorno-Karabaj como de Armenia, lo que condujo a una depuración étnica total⁵⁶. El enfrentamiento armado, que se desarrolla entre 1992 y 1994, estaba servido. Cuando por fin se acordó el alto el fuego, en mayo de 1994 bajo los auspicios de la Federación de Rusia, más de medio millón de azerbaiyanos habían sido desplazados en contra de su voluntad de extensas zonas de Azerbaiyán por fuerzas armenias de Karabaj⁵⁷. Aunque el alto el fuego se ha mantenido, el acuerdo político no se ha logrado y la mayoría de las personas desplazadas han continuado como rehenes de un conflicto congelado. La precariedad de su subsistencia tiene un efecto de progresiva radicalización política. Pero los azeríes no son los únicos desplazados. Miles de armenios de Azerbaiyán también se vieron obligados a huir.

El conflicto ha supuesto a Azerbaiyán una pérdida del veinte por ciento de su territorio (unos diecisiete mil kms. cuadrados). Si en él se encuentran importantes monumentos arqueológicos azeríes y la cuna de su cultura musical, para los armenios se trata del último reducto de la civilización cristiana, refugio histórico de príncipes y obispos, seña de su identidad⁵⁸.

⁵⁴ El 1 diciembre de 1989 el Soviet Supremo (Parlamento) de la RSS de Armenia aprobó una resolución, no derogada a día de hoy, sobre la incorporación a Armenia de la región azerbaiyana de Nagorno-Karabaj, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Cuarto informe periódico que los Estados Partes debían presentar en 2004*, Adición, Azerbaiyán, Comité para la eliminación de la discriminación racial, CERD/C/440/Add.1, 19 agosto 2004, p. 3.

⁵⁵ Acerca del conflicto, T. DE WAAL, *Black Garden. Armenia and Azerbaijan through peace and war*, 2003, New York University Press, Nueva York/Londres; también, A. PRIEGO, “Nagorno-Karabaj: ¿Disputa territorial o energética?”, en *UNISCI Discusión Papers*, mayo de 2003, que puede consultarse en <http://www.ucm.es/info/unisci/Alberto2.pdf>.

⁵⁶ *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Cuarto informe periódico que los Estados Partes debían presentar en 2004*, Adición, Azerbaiyán, Comité para la eliminación de la discriminación racial, CERD/C/440/Add.1, 19 agosto 2004, p. 4.

⁵⁷ *Azerbaijan 2005 Country Review*, Political overview, p.21. Otras fuentes elevan a un millón el número de desplazados internos (A. YUNUSOV, “Azerbaijani security problems and policies”, en *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n° 65, December 2003, pp. 143-157, p. 144).

⁵⁸ T. DE WAAL, *Black Garden. Armenia and Azerbaijan through peace and war*, 2003, New York University Press, Nueva York/Londres, p.3. En esta línea, Ter Minassian afirma igualmente que el Alto Karabaj constituye un “territorio mítico” en el que tanto el pueblo armenio como el azerí iden-

En lo que hace a la Unión Europea, en 1988 el Parlamento Europeo apoyaba las reivindicaciones armenias, considerando la pertenencia histórica a Armenia del Alto Karabaj y su arbitraria integración en Azerbaiyán en 1923, a la vez que las matanzas de armenios en febrero de 1988 en la ciudad de Sumgait⁵⁹. Once años después el Parlamento Europeo ha sido más ponderado al recordar a Armenia y a Azerbaiyán “su compromiso,[...] de intensificar sus esfuerzos para encontrar una solución al conflicto de Nagorno Karabaj” y pedir a las autoridades en esta región “que se comprometan de forma constructiva con el proceso de paz y que se abstengan de cualquier medida que pudiera perjudicar una futura solución”, instando asimismo a Armenia a “no adoptar en los territorios azerbaiyanos ocupados ninguna medida que pudiera parecer destinada a convertir el control armenio en algo permanente”⁶⁰.

La independencia de la República de Nagorno-Karabaj no ha sido reconocida por ningún país, ni siquiera por Armenia, aunque Armenia ha sido aceptada como parte en las negociaciones pese a las reticencias iniciales en este sentido. Oficialmente Armenia no ha entrado en guerra con Azerbaiyán y no reivindica el enclave; alega que el conflicto se enmarca dentro del derecho de autodeterminación de los habitantes del Alto Karabaj y del respeto de los derechos humanos, que prioriza sobre la integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras azeríes, al igual que apoya sus postulados⁶¹. Para Azerbaiyán, como puede adivinarse, lo que procede es respetar las fronteras establecidas (el *uti possidetis iuris*)⁶².

El 30 de abril de 1993 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la resolución 822 (seguida de otras, 853, 874, 884...), que reafirma el respeto de la soberanía e integridad territorial de los Estados de la región, la inviolabilidad de las fronteras internacionales y la inadmisibilidad del uso de la fuerza para adquirir territorio, apoya el proceso de paz que se está desarrollando en el marco de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (luego OSCE) exige el cese inmediato de todas las hostilidades y la reanudación de las conversaciones en el marco del proceso de paz que lidera el *Grupo de Minsk* y pide que se permita el acceso libre del socorro humanitario internacional en la región⁶³.

tifican la historia de sus respectivos orígenes, citado por A. BLANC ALTEMIR, *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Tirant lo blanch, Valencia, 2004, p. 178 (nota al pie 40).

⁵⁹ *Resolución sobre la situación en la Armenia soviética*, Parlamento Europeo, DO [1988] C235/106.

⁶⁰ *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Relaciones de la Unión Europea con el Cáucaso meridional en el marco de los acuerdos de colaboración y cooperación (COM(1999) 272 - C5-0116/1999 -1999/2119(COS))*, P5_TA(2002)0085, aptdo 18.

⁶¹ A. BLANC ALTEMIR, *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, cit., pp. 184, 189.

⁶² M. MINDREAU, “U.S. Foreign Policy toward the conflict between Armenia and Azerbaijan”, diciembre 1994, p. 11.

⁶³ El Parlamento Europeo respaldaba en 1999 las propuestas de paz presentadas por el *Grupo de Minsk*, Resolución sobre el apoyo al proceso de paz en la región del Cáucaso, Parlamento Europeo, DO [1999] C 175/251, punto 1.

El estado actual del conflicto ha sido calificado como “ni guerra ni paz”, un conflicto donde las posturas no son del todo irreconciliables⁶⁴. En 1997 el entonces Presidente armenio Ter-Petrosian propuso negociar una solución, aduciendo que Armenia había alcanzado el máximo que podía alcanzar, tenía una cierta posición dominante y las consecuencias económicas de la continuación del conflicto eran preocupantes; pero sus opositores (entre los que se contaban algunos miembros de su gobierno, así como dirigentes de los refugiados y de la *diáspora* armenia) rechazaron sus argumentos, indicando que la solución del conflicto no era una condición necesaria para el desarrollo económico y no compartiendo la idea de que en el futuro la presión de las grandes potencias les obligaría a negociar en peores condiciones. Como consecuencia, Ter-Petrosian dimitió en febrero 1998 y sus opositores subieron al poder. Las posturas se han radicalizado desde entonces⁶⁵. El Presidente Kocharian expresaba en estos términos, en junio de 2004, la postura oficial de su país acerca del conflicto ante la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa: “Nagorno-Karabaj no ha formado parte jamás de la República independiente de Azerbaiyán. Por consiguiente, la cuestión de la integridad territorial de Azerbaiyán no se suscitó. Después de la desintegración de la URSS se formaron dos Estados: Azerbaiyán y Nagorno-Karabaj. Si se considerara que los derechos que reclama Nagorno-Karabaj carecen de fundamento, habrá de encontrarse una explicación que no sea la de la integridad territorial (de Azerbaiyán). Armenia dio prioridad en todos los casos al principio de libre determinación”⁶⁶.

5. GEORGIA DESVERTEBRADA: ABJASIA Y OSETIA DEL SUR

Georgia ha sido una de las repúblicas más inestables en las últimas décadas, considerada como el “enfermo del Cáucaso”⁶⁷, y a ello han contribuido en gran medida los conflictos de naturaleza secesionista de Abjasia y Osetia del Sur. En 1998, de las entidades autónomas de Georgia (Abjasia y Azaria, Repúblicas autónomas, y Osetia del sur, región autónoma), sólo Azaria podía considerarse plenamente integrada en el país⁶⁸; en las otras dos ya no se pudieron celebrar las elecciones presidenciales de noviembre de 1995. En el orden de alianzas en torno a tales

⁶⁴ A. GRIGORIAN, “The EU and the Karabakh conflict”, en *The South Caucasus: a challenge for the EU*, *Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité*, Chailot Papers n^o 65. December 2003, pp. 134 y 140.

⁶⁵ *Ib.*, pp.135-137. Acerca de la voluntad de Ter-Petrosian de aceptar la propuesta del Grupo de Minsk de 1997 y su posterior salida del poder, P. TIFFANY G., “Evolution of Armenia’s Foreign Policy”, *Armenian International Policy Research Group*, Working Paper 03/13, p. 3.

⁶⁶ *Implementation of Resolutions 1361 (2004) and 1374 (2004) on the honouring of obligations and commitments by Armenia*, Doc. 10286, Report Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Consejo de Europa, 20 septiembre 2004, Explanatory memorandum by the co-rapporteurs, párrafo 3.

⁶⁷ N. SAIZ GSELL, “Conflictos en el Cáucaso: una aproximación a su gestión, el caso de Georgia”, en *Papeles del Este*, n^o 3 (2002).

⁶⁸ Azaria o Adjaria es una región autónoma, situada en la costa del mar Negro, en el suroeste de Georgia, con 2.900 km² esto es, un 4.2% de su territorio. Su capital es Batumi, con un puerto en el

conflictos, Tiflis acusa a Moscú, con fundamento, de sostener las tendencias separatistas en ambas entidades⁶⁹. Al contrario, la Unión Europea apoya la soberanía e integridad territorial de Georgia. En cuanto a la intervención de instituciones internacionales en la solución de estos conflictos, téngase presente que Naciones Unidas ha asumido el liderazgo en Abjasia, mientras que la OSCE se ocupa de Osetia del Sur⁷⁰.



<http://es.wikipedia.org/wiki/Georgia>.

Moscú ha animado tradicionalmente los movimientos secesionistas de Osetia del Sur y Abjasia: exige visado a todos los georgianos excepto a los originarios de estos territorios. En diciembre de 2000 el Parlamento Europeo pidió al Gobierno ruso que suspendiese “la aplicación de las nuevas normas sobre visados a Georgia, que supondrán un golpe de consecuencias catastróficas para la economía georgiana

que se sitúa la terminal de oleoductos que vienen del Caspio. Los azarios son georgianos musulmanes.

⁶⁹ V: CHETERIAN, “Révolution géorgienne entre deux grandes puissances”, *Le Monde diplomatique*, noviembre 2003.

⁷⁰ Acerca de la acción de las organizaciones internacionales en estos dos conflictos, recientemente A. BLANC ALTEMIR, *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, cit., p. 260 y ss.

y arruinarán las relaciones bilaterales”⁷¹. El Parlamento Europeo consideraba en 2001: “que, si bien la imposición de visados dentro del respeto del derecho internacional es una competencia soberana de cada Estado, el proyecto de eximir a los residentes en las regiones georgianas separatistas de Osetia del Sur/Tskinali y Abjasia del régimen de visados impuesto a los ciudadanos georgianos es un desafío a la integridad territorial y a la soberanía de Georgia que cuenta con el apoyo oficial del Gobierno de la Federación de Rusia, por lo que pide a éste que reconsidere tales planes, ya que ellos supondrían, de hecho, la anexión de esos territorios indiscutiblemente georgianos”⁷².

Rusia no sólo hizo caso omiso de estas consideraciones, sino que, además, en 2002 concedió la ciudadanía rusa a los residentes en Abjasia y Osetia del sur⁷³ y, finalmente, acabó por reconocer su independencia en agosto de 2008, después de que Georgia rompiera el alto el fuego y tratara de recuperar el control de Osetia del Sur por la fuerza, lo que impidió la enérgica reacción armada de Rusia (según se informó, participaron en la operación 9.000 efectivos y 350 unidades de vehículos blindados), calificada por ésta de “operación de refuerzo de paz” y por el gobierno georgiano de “agresión”. Georgia considera, en efecto, ilegales tales reconocimientos y una violación de los principios y las normas fundamentales del Derecho Internacional y de numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad, y su Parlamento ha aprobado una resolución (28 de agosto) por la que declara a Abjasia y Osetia del Sur territorios ocupados por la Federación de Rusia y el personal de mantenimiento de la paz de ese país.

Los trágicos acontecimientos de agosto de 2008, que causaron sufrimientos humanos y crearon el riesgo de una desestabilización de la región en su conjunto, no eran totalmente impredecibles. Ya antes de que esto ocurriera la realidad (frontera abierta de Abjasia con Rusia, conexiones por carretera y por tren, uso del rublo y, en 2003, una gran parte de su población en proceso de adquirir la ciudadanía y pasaporte rusos) se percibía (por las autoridades de Georgia u otros observadores) “como galopante asociación, si no anexión”⁷⁴.

Otra de las razones que Rusia tiene *in mente* en su política global con Georgia es la situación en Chechenia. Considera que los chechenos operan desde territorio georgiano y por ello ha sancionado en ocasiones a Georgia con cortes de suministro de gas y de electricidad y con la introducción del visado obligatorio en el tráfico de personas entre los dos países que es muy intenso: constituye un desastre para el sector agrario georgiano que dirige a Rusia casi toda su exportación de frutas y verduras.

⁷¹ Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la estrategia común de la Unión Europea hacia Rusia (2000/2007(INI)), 13 diciembre 2000, punto 42.

⁷² Resolución del Parlamento Europeo sobre el régimen de visados impuesto por la Federación de Rusia a Georgia, 18 enero 2001, punto 1. En la misma línea Resolución del Parlamento Europeo sobre Georgia, diciembre 2003, P5_TA(2003)0602, punto 11.

⁷³ C. ECHEVERRÍA, “Chechenia, terrorismo y contexto regional”, *Política Exterior*, 102, Noviembre/Diciembre 2004, pp. 55-66, p. 61.

⁷⁴ B. COPPIETERS, “The Georgian-Abkhaz Conflict”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE)*, Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European periphery, Chapter 5, Issue 1/2004, epígrafe 5.2.

5.1. ABJASIA

Abjasia es una región de ocho mil seiscientos kms. cuadrados, situada estratégicamente en la costa del Mar Negro, en el noroeste de Georgia. Cuando en 1936 Georgia se conformó como República federada en la Unión Soviética, Abjasia se convirtió en entidad autónoma dentro de la República⁷⁵. El reasentamiento de georgianos en la provincia fue disminuyendo el peso demográfico de los abjasios, mayoritariamente musulmanes, que en 1989 constituían sólo el 18% de la población, mientras que los georgianos representaban casi la mitad. En 1990, al tiempo que Georgia proclamaba su independencia de la URSS, Abjasia proclamó su independencia de Georgia⁷⁶. Georgia consideró inválida la decisión y ningún Estado reconoció la independencia abjasia.

En el verano de 1992 se produjeron enfrentamientos armados, hasta que el 3 de septiembre se alcanzó en Moscú un acuerdo de alto el fuego en el que se hablaba de “garantizar la integridad territorial de la República de Georgia”. Sin embargo, la situación continuó siendo muy tensa pues cada parte acusaba a la otra de serias violaciones del alto el fuego, al punto de reanudarse los combates el 1 de octubre de 1992. Las fuerzas abjasias, apoyadas por combatientes de la región del norte del Cáucaso (Osetia del Norte), conquistaron las principales ciudades, incluida la capital, Sujumi, controlando cuatro quintas partes del territorio abjasio. Los combates continuaron pese al llamamiento del Consejo de Seguridad para el cese inmediato de las hostilidades y su condena de la violación del cese del fuego por Abjasia. Los intensos combates implicaron el desplazamiento forzoso de treinta mil civiles, la mayoría georgianos. Las partes se acusaron mutuamente de violaciones de derechos humanos cometidas contra la población civil. Una misión de investigación de los hechos enviada por el Secretario General de las Naciones Unidas, en octubre de 1993, informó que fuerzas del Gobierno de Georgia y abjasias eran responsables de esas violaciones. Nuevos acuerdos se suscribieron el 4 de abril y el 14 de mayo de 1994 sobre alto el fuego y separación de fuerzas.

Abjasia se convirtió en un territorio independiente *de facto* del gobierno de Tiflis y, junto con Osetia del Sur, bajo la protección de Moscú. Los abjasios han intentado otorgar una cierta legitimidad a su auto-proclamado Estado con desarrollos normativos e institucionales condenados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (resoluciones 1255 y 1582), la OSCE y la Unión Europea.

La comunidad internacional ha apoyado invariablemente y sigue apoyando el principio de la integridad territorial y la soberanía de Georgia dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas. Así se puso claramente de manifiesto en los documentos de las cumbres de la OSCE celebradas en Budapest (1995), Lisboa (1997) y Estambul (1999), así como, muy especialmente, en todas las resoluciones

⁷⁵ Acerca del pasado histórico de la región desde principios del s.XIX, B. COPPIETERS, “The Georgian-Abkhaz Conflict”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (JEMIE), Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European periphery, Chapter 5, Issue 1/2004, epígrafe 5.1.

⁷⁶ A. BLANC ALTEMIR, *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, cit., p. 24.

aprobadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas desde 1993⁷⁷, que han definido como ilegítimos e inaceptables los esfuerzos para legitimar el régimen separatista en Abjasia mediante la celebración de elecciones y referendos sobre el estatuto de la región; más aún teniendo en cuenta la población desplazada como resultado de la limpieza étnica. El Consejo de Seguridad apoya un arreglo político general que incluya un acuerdo sobre el estatuto político de Abjasia dentro del Estado de Georgia, ha declarado inaceptables los actos de los dirigentes abjasios en contravención de estos principios, ha estimado ilegítima la celebración de elecciones en Abjasia, alienta la solución del conflicto bajo los auspicios de Naciones Unidas, el *Grupo de Amigos* del Secretario General, la OSCE y la asistencia de la Federación de Rusia.

El conflicto de Abjasia se puede solucionar determinando el estatuto político de la región como parte integrante de una Georgia unida y repatriando a los centenares de miles de personas desplazadas. Georgia ha propuesto que Abjasia pase de la condición de región autónoma a la de miembro de una federación que se distinga de los demás por un mayor nivel de competencias, pero sostiene que ello debe ser objeto de un arreglo constitucional y no de un tratado internacional, pero Abjasia sólo está dispuesta a debatir las posibles relaciones entre dos Estados iguales y soberanos⁷⁸, lo que no contribuye en modo alguno a la solución del conflicto.

También parecen improbables, al menos en un futuro previsible, las perspectivas de repatriación a Abjasia de las personas desplazadas, en su mayoría georgianos. Ello se debe al establecimiento por los separatistas de condiciones previas, pero también a la falta de garantías de seguridad para los repatriados.

La zona cuenta con la presencia de una Misión de Observadores de las Naciones Unidas y las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de la Paz de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), que colaboran en todos los niveles. Desde 1993⁷⁹ existe en efecto una Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG) con sede en Sujumi, encargada de verificar (*inter alia*) el respeto del alto el fuego, y en la que participan varios países de la UE tanto con personal militar como con personal de policía civil⁸⁰. Su mandato se ha venido renovando desde entonces por períodos semestrales⁸¹.

⁷⁷ Sobre el tratamiento de este conflicto por el Consejo de Seguridad, véanse: Resolución 937 (1994), 21 julio 1994; Resolución 971 (1995), 12 enero 1995; Resolución 993 (1995), 12 mayo 1995; Resolución 1065 (1996) de 12 de julio de 1996; Resolución 1124 (1997), 31 julio 1997; Resolución 1255 (1999), 30 julio 1999; Resolución 1287 (2000) de 31 de enero de 2000; Resolución 1339 (2001), 31 enero 2001; 1364 (2001), 31 julio 2001; Resolución 1462 (2003), 30 enero 2003; Resolución 1494 (2003), 30 julio 2003; Resolución 1666 (2006), 31 de marzo 2006; 1752 (2007), 13 de abril 2007. En esta línea igualmente el Parlamento Europeo, *Resolución sobre la situación en Abjasia*, DO [1996] C 362/264, punto 2.

⁷⁸ Carta de 14 de febrero de 2000 dirigida al Secretario General por el dirigente de Abjasia, Sr. V. Ardzinba.

⁷⁹ Resolución 858 (1993) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 24 agosto.

⁸⁰ Acerca del estado de la situación, *Informe del Secretario General sobre la situación en Abjasia (Georgia)* S/2005/32, 17 enero 2005.

⁸¹ El último al escribir estas páginas en octubre de 2008, por un nuevo período que finalizará el 15 de febrero de 2009 (S/RES/1839 (2008)).

En julio de 2006 el Jefe paramilitar del valle de Kodori, la única parte de la región no sometida a dominio Abjasio, anunció el rearme de sus grupos guerrilleros, lo que provocó el rechazo del gobierno georgiano. El 25 de julio el ejército de Georgia entró en Abjasia y en menos de dos días, controló la zona. El 27 de septiembre (presentes el Presidente de Georgia, Saakashvili, y el patriarca de la Iglesia ortodoxa griega) la zona controlada por el ejército fue renombrada “Alta Abjasia” y se constituyó oficialmente como sede de la administración georgiana en el territorio⁸².

La drástica escalada de las hostilidades que se produjo en Osetia del Sur los días 7 y 8 de agosto de 2008 y el posterior conflicto entre Georgia y la Federación de Rusia influyeron profundamente en la situación de la zona del conflicto georgiano-abjasio. Dos meses después del final de las hostilidades, el informe sobre la situación de Abjasia sometido por el Secretario General al Consejo de Seguridad⁸³ observaba que todavía no se había aclarado la situación militar sobre el terreno, qué características del Acuerdo de Moscú de 1994 (sobre cesación del fuego y separación de las fuerzas, que ha sido declarado nulo y sin valor por el gobierno de Georgia) se conservarán, en su caso, cuando concluyan las actuales deliberaciones sobre la seguridad; en particular, no resulta claro la futura condición de lo que hasta ahora constituía la misión de la UNOMIG (es decir, la zona de seguridad en la que no se permite presencia militar, y la zona de seguridad en la que no pueden introducirse armas pesadas en el Valle de Kodori). Se advierte, además, que dadas las declaraciones y decisiones oficiales de la Federación de Rusia y de Georgia (que se retiró de la CEI el 1º de septiembre y comunicó su decisión de dar por terminada la operación de ésta para el mantenimiento de la paz en Abjasia), parece poco probable que la fuerza de la CEI tenga alguna participación en la separación de las fuerzas entre las dos partes. Prosiguen mientras tanto las consultas en relación con el establecimiento del plan de cesación del fuego de seis puntos de 12 de agosto sobre los mecanismos internacionales previstos para prevenir una reanudación de las hostilidades...

⁸² La resolución 1752 (2007), adoptada por el Consejo de Seguridad el 13 de abril de 2007, hizo suyas las medidas de fomento de la confianza que propuso el Grupo de Amigos del Secretario General (Ginebra, 12 y 13 de febrero de 2007 con participación de las partes georgiana y abjasia) e instó a las dos partes a que, con la asistencia de la UNOMIG y de otros asociados internacionales y el apoyo del Grupo de Amigos del Secretario General, procediesen de inmediato a aplicar incondicionalmente dichas medidas; asimismo, condenó el ataque de las aldeas del valle del alto Kodori llevado a cabo en la noche del 11 al 12 de marzo de 2007 y, por enésima vez, exhortó a la parte georgiana a que asegure que la situación en el valle del alto Kodori se ajusta a lo dispuesto en el Acuerdo de Moscú sobre la cesación del fuego y la separación de las fuerzas de 14 de mayo de 1994, y a la parte abjasia a que actúe con moderación en lo relativo a los compromisos contraídos por Georgia respecto del valle de Kodori.

⁸³ Informe del Secretario General sobre la situación de Abjasia (Georgia), S/2008/631, Distr. general 3 de octubre de 2008. El mismo informe recuerda que apenas un mes antes de los sucesos de agosto, Alemania, en su calidad de Coordinador del *Grupo de Amigos*, propuso un plan a las partes que contemplaba un proceso a desarrollar en tres etapas: 1) alcanzar acuerdos sobre medidas de seguridad, no utilización de la fuerza y el principio y modalidades del retorno de los desplazados y refugiados; 2) rehabilitación económica y medidas de fomento de la confianza; y 3) conversaciones sobre el estatuto político de Abjasia. Aunque las partes georgina y abjasia mostraron su apoyo al plan y su disponibilidad a participar en una reunión en Berlín, tras el escalada de hostilidades entre Georgia y Osetia del Sur, Abjasia anunció que posponía su participación en la reunión.

5.2. OSETIA DEL SUR

Osetia del sur, por su parte, abarca el 5.5% del territorio de Georgia. La población autóctona de la región, cuya parte septentrional forma parte de la Federación de Rusia, representaba dos tercios de la población en 1979. Los osetios del sur, tradicionalmente prorrusos, eran partidarios de una mayor autonomía y de la unificación con Osetia del Norte. Georgia considera que el territorio es históricamente georgiano y no está dispuesta a cederlo.

El conflicto estalló en el invierno de 1991 cuando fuerzas georgianas ocuparon Osetia del sur, que había declarado su independencia bajo la denominación de República de Osetia Meridional. Inmediatamente, bajo la cobertura de un tratado internacional, fuerzas de paz rusas acudieron para proteger a los ciudadanos rusos y para detener –se dijo– las agresiones del gobierno central georgiano. En el verano de 1992 el Presidente ruso, Boris Yeltsin, negoció un alto el fuego entre las partes⁸⁴. La paz retornó a Georgia, gracias a los equilibrios del Presidente Shevardnadze, pero sólo por una década, hasta que la *revolución rosa* o *de las rosas* acabó con él a fines de 2003. Osetia se ha convertido en una región independiente *de facto* del gobierno de Tiflis y, junto con Abjasia, bajo la protección de Moscú.

Para la solución pacífica del conflicto se estableció una Comisión conjunta de control compuesta por Georgia, Osetia del Sur, Osetia del Norte y la Federación Rusa, con la OSCE ejerciendo labores de facilitación del proceso. También se constituyó un Grupo de Expertos para preparar un estatuto político provisional para Osetia del Sur, del que surgió el documento “Baden”, discutido en 2000. La UE colabora en esta iniciativa OSCE con ayuda financiera (2001)⁸⁵. Reviste importancia el hecho de que se hayan mantenido los vínculos comerciales y económicos entre Osetia del sur y el resto de Georgia.

En agosto de 2004 Osetia del Sur celebró elecciones parlamentarias no reconocidas por el gobierno central de Georgia. Tiflis envió tropas, que se enfrentaron con las de Osetia, el saldo fue de varios muertos. El proceso político fue relanzado cuando el Primer ministro georgiano, Z. Zhvania, se reunió con el líder de Osetia del Sur, E. Kokoity, y llegaron a un acuerdo en el puerto ruso de Sochi (noviembre de 2004). En enero de 2005 el presidente Saakashvili ofreció una amplia autonomía a la región, aceptando que era necesaria la aquiescencia de Rusia para el acuerdo; los líderes de Osetia del sur la rechazaron⁸⁶.

Teniendo en cuenta el compromiso de la Federación de Rusia de desempeñar el papel de mediador en el conflicto y garante de los acuerdos de paz alcanzados, la aparición de representantes rusos al lado de las autoridades *de facto* de Tskhinvali revela un apoyo indisimulado al régimen separatista. Además, pese a las numerosas protestas presentadas por Georgia, la parte rusa sigue suministrándole

⁸⁴ D. SAGRAMOSO, “The UN, the OSCE and NATO” en *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Institute for Security Studies/Institut d’études de Sécurité, Chaillot Papers n° 65, December 2003, p. 77.

⁸⁵ *Acción Común del Consejo de 29 de octubre de 2001 sobre una contribución de la Unión Europea al proceso conducente a la solución del conflicto en Osetia del Sur*, DO [2001] L 286/4.

⁸⁶ *The Economist*, 29 enero-4 febrero 2005.

armamento y municiones. Este comportamiento constituye una flagrante violación de las normas y los principios reconocidos universalmente y de los compromisos bilaterales y multilaterales contraídos por la Federación de Rusia, así como una injerencia en la soberanía y la integridad territorial de Georgia.

El 13 de noviembre de 2006 Osetia del Sur realizó un nuevo referendun sobre su independencia. La votación (en la que participó el 91% del censo, unos cincuenta y cinco mil ciudadanos) no ha sido reconocida internacionalmente y coincide con el deterioro de las relaciones entre Georgia y Rusia. La OTAN rechazó la consulta con la advertencia de que podría empeorar la situación de la zona. Rusia recurre en los últimos tiempos a la analogía de Kosovo (cuya independencia han reconocido al galope quienes se oponen perseverantemente a la de las entidades territoriales que aquí estamos considerando) para defender a las regiones separatistas. Tras votar en Tskhinvali, la capital de la región separatista, Kokoiti exhortó a la comunidad internacional a “renunciar a los dobles raseros y examinar la base política y legal para reconocer a Osetia del Sur, Abjasia y el Transdníester”⁸⁷.

Tras la ruptura del alto el fuego por parte de Georgia en agosto de 2008 a fin de tratar de recuperar sin éxito, como ya hemos apuntado, el control de Osetia del Sur, el Presidente de la Federación de Rusia declaró que tal ataque no dejaba a su gobierno otra opción que la de reconocer a Osetia del Sur (y Abjasia) como Estado(s) independientes. En respuesta a las enérgicas críticas internacionales y el apoyo manifestado a la integridad territorial de Georgia, la Federación de Rusia afirmó que no era posible volver al statu quo anterior en vista del genocidio en Osetia del Sur. Pero como asimismo advierte el Secretario General, no cabe duda que algunos acontecimientos externos, incluidos los relacionados con la independencia de Kosovo en febrero de 2008, han contribuido a crear un clima general de polarización, en el que la acción internacional conjunta para contener los conflictos separatistas en esta zona se ha vuelto más difícil.

6. EL CÁUCASO SUR Y LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

La aproximación a Europa de las repúblicas surcaucásicas ha sido descrita como un proceso de tres fases. En la primera, tras acceder a la independencia a inicios de los noventa, Armenia, Azerbaiyán y Georgia se aproximaron a las principales organizaciones internacionales de estirpe europea y occidental (incorporándose como miembros al Consejo de Europa y a la OSCE y estableciendo una relativa vinculación con la Alianza Atlántica); la segunda fase vino caracterizada por el establecimiento de relaciones de cooperación directa con la Unión Europea, sobre la base de acuerdos de colaboración y cooperación estándar, que entraron en vigor para los tres países el 1 de julio de 1999; la tercera fase, empezó a decantarse en 2004 y ha supuesto la inclusión de los países caucásicos en la *nueva política de vecindad* de la Unión Europea. Eventualmente, una cuarta fase, nada probable a corto y medio plazo, conduciría al ingreso de estos países en la Unión.

⁸⁷ *El País*, 13 de noviembre de 2006.

Si bien ninguno de los tres Estados ha solicitado formalmente ser miembro de la UE, no ha faltado un llamamiento de sus parlamentarios reclamando el estatuto de países candidatos⁸⁸. Georgia y Armenia, se dice, insisten en su identidad europea y proclaman la adhesión a la UE como un objetivo a largo plazo, perspectiva que también compartiría Azerbaiyán. En el caso de Georgia, el anterior Presidente Shevardnadze había repetidamente declarado que el objetivo último de su país era convertirse en un Estado miembro de la UE. En julio de 2004 Georgia estableció una “Comisión para la integración de Georgia en la Unión Europea”, presidida por el primer ministro, cuyo objetivo es, también, facilitar la aplicación del acuerdo de colaboración y cooperación con la UE y el desarrollo de los instrumentos de la política de vecindad⁸⁹. Para estos tres países, la política de vecindad implica una oportunidad de diversificar su política exterior, les provee de un modesto contrapeso a Rusia y les permite obtener nuevas formas de apoyo⁹⁰.

La europeidad sentida desde la orilla caucásica ha sido bien recibida por la Unión Europea, especialmente por el Parlamento Europeo que en 2002 “[v]alora[ba] favorablemente y apoya[ba] la aspiración de los países de la región de pertenecer a Europa y de cooperar estrechamente en los ámbitos económico, político y otros con las instituciones y organizaciones europeas”⁹¹. Más recientemente, el Parlamento observaba que los países del Cáucaso meridional “han subrayado en numerosas ocasiones su vocación europea y han mostrado un profundo interés en acercarse a la UE con vistas a solicitar la adhesión a largo plazo;...la reanudación de la cooperación regional debe considerarse un paso fundamental en esa dirección”⁹².

Sin embargo, los planteamientos operativos de la Unión se han agotado en la *vecindad*. Refiriéndose a Azerbaiyán, la Comisión recordaba en diciembre de 2001: “La ampliación llevará la frontera de la UE más cerca del Cáucaso y de Azerbaiyán. Es por consiguiente importante ayudar a Azerbaiyán a prepararse para el día en que será un vecino de la UE”⁹³. Asimismo, en la *Estrategia europea de seguridad*, aprobada por el Consejo Europeo de diciembre de 2003, se decía: “Debemos tomarnos desde ahora un interés mayor y más activo en los problemas del sur del Cáucaso, que en su momento será también una región limítrofe”⁹⁴.

⁸⁸ Así resulta, de la respuesta del Consejo y pregunta respectivamente en Pregunta Escrita E-3808/02 de Olivier Dupuis (NI) al Consejo (7 enero 2003), DO [2003] C 222 E/109.

⁸⁹ SEC(2005) 288/3.

⁹⁰ European Neighbourhood Policy Overview – October 2004. Speech by Head of Delegation Holtze, 30 octubre 2004.

⁹¹ *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Relaciones de la Unión Europea con el Cáucaso meridional en el marco de los acuerdos de colaboración y cooperación*, Parlamento Europeo, DO [2002] C 293 E/96, punto 27. Tb., antes *Resolución sobre el desarrollo de las relaciones entre la UE y el Cáucaso meridional*, 4 de octubre de 2001, aptado. A.

⁹² *Recomendación destinada al Consejo sobre la política de la UE respecto del Cáucaso Meridional*, DO [2004] C 98 E, aptdo. C; en la misma línea en relación con Georgia, igualmente, *Resolución del Parlamento Europeo sobre Georgia*, diciembre 2003, P5_TA(2003)0602, aptdo. K.

⁹³ *Azerbaijan Country Strategy Paper 2002-2006*, Comisión Europea, 27 diciembre 2001, p. 2.

⁹⁴ “Una Europa segura en un mundo mayor. Estrategia de seguridad de la UE”, en www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf.

La Comisión no menciona ni al Cáucaso sur ni a ninguno de los países que lo integran en su *Documento de estrategia para la ampliación*, adoptado el 9 de noviembre de 2005⁹⁵. Si en un momento futuro se piensa en la integración de los tres países caucásicos, lo será porque, amén de satisfacer los *criterios de Copenhague*, Turquía ya haya accedido, el gesto no signifique un acto inamistoso para Rusia, se hayan solventado los conflictos internos del Cáucaso y las necesidades energéticas de la Unión hagan golosa la membresía de estos países.

La UE ha sido en esta zona, en comparación con Rusia y EEUU, un actor “débil” y, tal vez, ha llegado el momento de, como señala B. Coppieters, superar las restricciones políticas internas, implicándose directamente en la transformación y gestión de los conflictos⁹⁶. El panorama de la aproximación de la UE al Cáucaso meridional ha cambiado en los últimos quince años, con notables oscilaciones según las circunstancias. Pero la comprensión de la presencia de la Unión Europea, tanto la del pasado como la del futuro, sólo es posible si se la concibe una entre diversos actores. Su posición se ve, por otro lado, perjudicada por la escasa credibilidad de la PESC, su dubitativa implicación en los numerosos conflictos caucásicos y la inequívoca señal de vacilación sobre su propio proyecto político. Su influencia en la zona queda supeditada a un vigoroso desarrollo de la nueva política de vecindad⁹⁷.

La relación de los tres países caucásicos con la Unión Europea fue similar, en un primer momento, a la enhebrada por la Unión con los otros Estados *européos* nacidos de la desintegración de la URSS y con los Estados de la antigua Europa *del Este*, descolgados del *bloque socialista*: asistencia a través del programa TACIS y otros⁹⁸ y, después, acuerdos de Colaboración y Cooperación (ACC), negociados simultáneamente en 1996 y en vigor a partir de la misma fecha (1 de julio de 1999)⁹⁹.

Tales acuerdos, con una estructura similar, abarcan un extenso conjunto de materias: diálogo político, comercio de mercancías, inversiones, cooperación legislativa, y económica, cooperación en materia de derechos humanos y democracia

⁹⁵ Comunicación de la Comisión, Documento de estrategia para la ampliación (2005), COM (2005), 561 final.

⁹⁶ B. COPPIETERS, “The Georgian-Abkhaz Conflict”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (JEMIE), Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European periphery, Chapter 5, Issue 1/2004, epígrafe 5.4; ID., “The EU and Georgia: Time Perspectives in Conflict Resolution”, *ISS/IES Occasional Papers* n° 70, Diciembre 2007.

⁹⁷ Véase Y. DEMIRAG, “EU Policy towards South Caucasus and Turkey”, *Perceptions. Journal of International Affairs*, vol. IX, n° 4, Invierno 2004-2005, pp. 91-105.

⁹⁸ Los fondos provenientes del programa TACIS supusieron, de 1992 a 2004, 123 millones de euros para Azerbaiyán, 111 para Georgia y 99 para Armenia. Si atendemos al total de la asistencia de la UE hacia los tres países desde 1991 hasta 2006, las cantidades resultan ser las siguientes: 400 millones de euros para Azerbaiyán, 369 para Georgia (sólo hasta 2003) y 389 para Armenia. Véase según fuentes de la Comisión en www.ec.europa.eu/comm/external_relations/.

⁹⁹ En 1995 la Comisión adoptaba una Comunicación “Hacia una estrategia de la Unión Europea en sus relaciones con las Repúblicas transcaucásicas” (COM (1995) 205). Posteriormente, se negociarían los Acuerdos de colaboración y cooperación con Armenia (DO [1999] L 239/3), Georgia (DO [1999] L 205/3) y Azerbaiyán (DO [1999] L 246/3).

y en prevención de actividades ilícitas e inmigración ilegal, cooperación cultural y cooperación financiera en el ámbito de la asistencia técnica. Contienen también estos acuerdos, como es usual en la práctica convencional comunitaria, una cláusula “democracia y derechos humanos”, concebida como elemento esencial del acuerdo. Y, además, se encuentran institucionalizados mediante sus correspondientes y paritarios Consejos de cooperación.

Con motivo de la entrada en vigor de los ACC se celebró una cumbre de las repúblicas del Cáucaso sur y de la UE fruto de la cual fue la *Declaración conjunta* adoptada en Luxemburgo el 22 de junio de 1999 que, haciendo hincapié en la importancia de la cooperación intrarregional, recuerda que el objetivo de los Acuerdos es facilitar una aproximación paulatina de las repúblicas caucásicas a una zona de cooperación de más amplio espectro con Europa y las regiones vecinas¹⁰⁰.

La necesidad de alentar una visión global del Cáucaso sur se advertía ya en la Comunicación de la Comisión de ese mismo año. La eficacia de la acción europea, señalaba la Comisión, estaba condicionada por: 1) la solución de los conflictos abiertos, cuando no enquistados, en los países caucásicos; y 2) el desarrollo de una cooperación regional que superase la aproximación bilateral hasta entonces practicada. Ni lo uno ni lo otro se ha cumplido y no puede decirse que la implicación de la UE para satisfacerlas haya sido digna de mención.

Sin embargo, la percepción de la relevancia de esta región para los intereses estratégicos de la Unión Europea fue madurando la voluntad de los formuladores de la política de la Unión.

La presidencia de Suecia en el primer semestre de 2001 supuso un empuje a la presencia de la UE en el Cáucaso meridional¹⁰¹. La primera visita de la *troika* de la Unión a la región se produjo en febrero de 2001. Ese mismo mes, el Consejo confirmaba su buena disposición para jugar un papel político más activo en la región y su deseo de contribuir a la prevención y resolución de los conflictos y de participar en la reconstrucción¹⁰². Como prolongación de tales reflexiones y constatación de la necesidad de que la Unión Europea hiciera visible su papel, en julio de 2003 se adoptó una *acción común* en virtud de la cual se procedió al nombramiento de un Representante Especial¹⁰³, que simbolizó, en cierto modo, el giro de la política europea y un mayor compromiso de la Unión en el Cáucaso sur¹⁰⁴.

¹⁰⁰ 9405/99 (Presse 202).

¹⁰¹ En diciembre de 2000 el Parlamento Europeo pedía a la Comisión la elaboración de “una política relativa a una dimensión meridional-oriental para el Cáucaso que [tuviera] en cuenta adecuadamente los intereses de Rusia y de todos los nuevos Estados en la región del Cáucaso surgidos tras la desintegración de la Unión Soviética, para restablecer un orden internacional estable y justo en la zona” (*Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la estrategia común de la Unión Europea hacia Rusia*, A5-0363/2000, 13 diciembre 2000, punto 41).

¹⁰² SEC (2005) 285/3.

¹⁰³ Acción común 2003/496/PESC del Consejo, de 7 de julio de 2003. Sobre los orígenes de la propuesta, véase Cfr. B. COPPIETERS, “An EU Special Representative to a new periphery”, en *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Institute for Security Studies/Institut d'études de Sécurité, Chaillot Papers n° 65, December 2003, p. 159.

¹⁰⁴ D. LYNCH, , *Why Georgia matters*, Chaillot Paper n° 86, february 2006, Institute for Security Studies, p. 62.

Si, al elaborar las bases y determinar los países destinatarios de la nueva política de vecindad en marzo de 2003 la Comisión había optado por no incluir a Armenia, Azerbaiyán y Georgia¹⁰⁵, la *revolución de las rosas* en Georgia fue el aldabonazo para incluir al Cáucaso en la PEV¹⁰⁶, amén de la necesaria convergencia con los objetivos declarados de la *estrategia europea de seguridad* adoptada ese mismo año. En siete meses, como advierte Dov Lynch¹⁰⁷, el Cáucaso meridional pasó de ser una nota al pie (*en Una Europa más amplia*¹⁰⁸) a ser un ejemplo de política sistemática de prevención de conflictos de la UE siquiera sus aplicaciones fueran mucho más modestas que en los Balcanes.

En junio de 2005 el Consejo acogió favorablemente el establecimiento de Planes de Acción con Armenia¹⁰⁹, Azerbaiyán¹¹⁰ y Georgia¹¹¹, adoptados el 14 de noviembre de 2006 por cinco años (2007-2013). Considerados como instrumentos políticos que fijan objetivos estratégicos de cooperación, estos planes –como los concertados con otros países– se presentan como una primera etapa en dicho proceso. Si la aplicación de los planes evoluciona favorablemente, se plantea la posibilidad de establecer un nuevo acuerdo más completo que sustituya a los ACC (con un largo recorrido aún pendiente) cuando éstos expiren.

Bajo un mismo formato los Planes –sin perjuicio de algunos particularismos– fijan perspectivas de colaboración (*partenariat*), objetivos y prioridades de acción similares. Entre las primeras destaca la oferta de desarrollar una relación cada vez más estrecha que trascienda los anteriores niveles de cooperación y tienda a la integración económica gradual y a una cooperación política más profunda¹¹². Las prioridades de acción se centran en tres áreas estratégicas, a saber, a) la consolidación de las estructuras democráticas y la buena gobernanza, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales; b) el apoyo a la reforma normativa y la capacidad administrativa y socioeconómica (con especial atención a la aproximación de la normativa al *acervo comunitario*); y, c) la ayuda en la lucha para reducir la pobreza y lograr el desarrollo económico sostenido.

¹⁰⁵ Comunicación de 11 de marzo de 2003, sobre la política europea de vecindad (*Una Europa más amplia*- Vecindad: un nuevo marco de relaciones con los países del este y del sur de Europa). V. *supra* Cap. II.2.4.

¹⁰⁶ D. LYNCH, *Why Georgia matters*, cit., p. 63.

¹⁰⁷ D. LYNCH, “The EU: towards a strategy” en *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Institute for Security Studies/Institut d’études de Sécurité, Chaillot Papers n° 65, December 2003, pp. 171-196, p. 171.

¹⁰⁸ En *Una Europa más amplia* (2003) la Comisión estimó que “*Dada su situación*, el Cáucaso del Sur tampoco entra por el momento en el ámbito geográfico de la presente iniciativa” COM (2003) 104 final, p. 4, nota 4.

¹⁰⁹ V. en www.ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_armenia_es.htm.

¹¹⁰ V. en www.ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_azerbaijan_es.htm.

¹¹¹ V. en www.ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_georgia_es.htm.

¹¹² Ha de advertirse que se trata de un objetivo de cooperación de la UE –la tendencia a la integración económica gradual y la intensificación de la cooperación política– que el *Documento de Estrategia Regional del IEVA para la región oriental* (2007-2013) extiende a todos los países que la integran (además de Armenia, Azerbaiyán y Georgia, se trata de Bielorrusia, Moldavia, Ucrania y la Federación de Rusia, ésta en el marco de los cuatro espacios comunes acordados)

En el ámbito del diálogo político y de las reformas se incluyen la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada (como la trata de seres humanos y las drogas) y la corrupción, así como el fomento del desarrollo de la sociedad civil, en particular en el terreno social y económico, y el apoyo a los medios de comunicación independientes. Asimismo, la Unión se plantea como objetivo importante en este ámbito favorecer las reformas del sistema judicial, el desarrollo de las capacidades institucionales, medidas para la plena armonización de la policía de fronteras y sistema de asilo. También se insiste en hacer frente a las consecuencias de la fabricación ilícita, el envío y la circulación de armas de pequeño calibre, armas ligeras y munición, así como la acumulación excesiva y su uso incontrolado.

Por lo que en particular hace a Armenia y Azerbaiyán, se insiste en la contribución de la Unión a una solución pacífica del conflicto de Nagorno Karabaj, prioridad que en el caso de Georgia se postula en pro del arreglo pacífico de los conflictos internos de Abjasia y en la región de Osetia del Sur sobre la base –insiste la Unión en los mismos términos de las resoluciones del Consejo de Seguridad– del respeto de la soberanía y de la integridad territorial de Georgia en el interior de sus fronteras reconocidas internacionalmente. Dependiendo de los progresos al respecto, la Unión se propone proporcionar ayuda concreta en todas sus vertientes y la consolidación de la paz.

7. UNA DIMENSIÓN REGIONAL: LA SEGURIDAD ENERGÉTICA

“A partir de enero de 2007” –ha dicho la Comisión Europea– “cuando el Mar Negro constituya una de las fronteras de la Unión, disponer de un enfoque regional consolidado será un elemento fundamental de la política de vecindad”¹¹³. Probablemente es la política energética la que ofrece una de las mejores perspectivas para examinar la dimensión *regional* de la PEV en relación con los países del Cáucaso sur¹¹⁴.

La Unión Europea es enormemente deficitaria en petróleo y gas y, por lo tanto, muy dependiente de su importación de terceros países, particularmente de Rusia, especialmente por lo que se refiere al gas. Azerbaiyán, con Kazajistán y Turkmenistán, todos ellos ribereños del Mar Caspio, se presentan como fuentes alternativas

¹¹³ *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad*. p. 2, nota 1.

¹¹⁴ Conviene recordar que ya el 17 de diciembre de 1991 las Comunidades Europeas y sus Estados miembros firmaron con otra veintena larga de Estados la *Carta Europea de la Energía* cuyo objetivo fundamental era fomentar el potencial energético de los países de la Europa central y oriental y de la antigua Unión Soviética, así como garantizar la seguridad de suministros energéticos de la Unión Europea. Decididos a establecer un marco jurídico vinculante para los compromisos de la *Carta* en materia de inversiones, libre comercio, libre tránsito y creación de nuevas capacidades, las Comunidades Europeas y sus Estados miembros impulsaron el *Tratado sobre la Carta de la Energía*, suscrito tres años después (el 17 de diciembre de 1994) por los signatarios de la *Carta* (salvo Estados Unidos y Canadá) y aplicado provisionalmente desde esa misma fecha hasta que entró en vigor el 16 de abril de 1998. El Tratado iba acompañado de un Protocolo sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados. (DO n° L 069, 9 der marzo de 1998, pp. 0001-0116).

de suministro de combustibles fósiles (petróleo y gas) de los países de la UE¹¹⁵. En particular, por lo que hace al gas, la capacidad de exportación de las tres antiguas repúblicas soviéticas del Cáucaso Sur y del Asia Central, si atendemos a sus niveles de producción, puede igualar por lo menos a la de Rusia.

El interés que despertaba la región del Cáucaso sur en relación con las fuentes y gestión de la demanda energética de la Unión fue ya destacado en 2002 por el Parlamento Europeo, que consideró “que la extracción y el transporte de los recursos energéticos en la región y sus alrededores constituye el principal factor geopolítico”¹¹⁶.

La Comunicación de la Comisión sobre el *Desarrollo de una política energética para la Unión Europea ampliada y sus vecinos y países asociados*, de 13 de mayo de 2003, extendía por eso el ámbito de aplicación de la política energética a la cuenca del Caspio (de la que es ribereña Azerbaiyán) en pro –dijo– de “crear una comunidad energética que abarque toda Europa”¹¹⁷. En relación con la seguridad del abastecimiento y el desarrollo de nuevas infraestructuras de transporte de gas y de petróleo, la Comisión aludió al gaseoducto Bakú-Tiflis-Erzurum (conexión Azerbaiyán-Turquía) en la Cuenca del Caspio¹¹⁸.

A comienzos de 2004 el Parlamento Europeo reiteró la importancia de la región para el abastecimiento energético de la UE –“que es el mayor importador mundial de petróleo y gas”– como una de las razones que propiciaban la inclusión del Cáucaso sur en la PEV¹¹⁹.

Consecuentemente, en el *Documento de Estrategia* sobre la PEV, al abordar las prioridades energéticas de la UE la Comisión reconoció: “Uno de los elementos principales de la política europea de vecindad es la profundización de nuestra asociación estratégica con los países vecinos en lo que respecta a la energía...*Los países del Cáucaso meridional también son importantes a este respecto por los*

¹¹⁵ Véase S. E. CORNELL y N. NILSSON (eds.), *Europe's Energy Security. Gazprom's Dominance and Caspian Supplies Alternatives*, Washington-Estocolmo, *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program*, 2008, www.silkroadstudies.org; M. TSERETELI, *Economic and Energy security: Connecting Europe and the Black Sea-Caspian Region*, Silk Road Paper, *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program*, marzo 2008, www.silkroadstudies.org; P. IS-BELL, “El ‘gran creciente’ y el nuevo escenario energético en Eurasia”, *Política Exterior*, n° 110, marzo-abril 2006, pp. 103-120; Z. BARAN, “PESC y seguridad de los suministros energéticos”, *ib.*, n° 117, mayo-junio 2007, pp. 138-150; A. SOTO, “Asia Central en el fluido horizonte geoestratégico de la UE”, *Documento de Trabajo/Working Paper*, 21/06/2007, www.realinstitutoelcano.org

¹¹⁶ Resolución sobre las Relaciones de la UE con el Cáucaso Meridional en el marco de los acuerdos de colaboración y cooperación, DO [2002] 293 E/96, considerando H.

¹¹⁷ La Comisión se refiere ya en ese momento a la cuenca del mar Caspio como una inmensa «reserva de petróleo y gas» que en el futuro «contribuirá a garantizar el abastecimiento de Europa» siendo la clave buscar cómo «facilitar el transporte de los recursos del Caspio hacia Europa, ya sea en tránsito por Rusia o por otras vías». La Comisión consideró que “la Unión Europea debe actuar como agente de estabilización y desarrollo sostenible del *continente europeo*” (COM (2003) 262 final, de 13.5.2003, pp. 4, 12-13, 26, 33, 40-41).

¹¹⁸ *Ibid.*, pp. 26 y ss., y apartado 10.4.2

¹¹⁹ *Recomendación destinada al Consejo sobre la política de la Unión Europea respecto del Cáucaso Meridional*, de 26 de febrero de 2004, DO C 98 E, considerandos S y U.

nuevos suministros de energía a la UE procedentes del Caspio y de Asia Central."¹²⁰.

El Consejo Europeo de Bruselas, de los días 23 y 24 de marzo de 2006, señaló entre las actuaciones prioritarias relativas a la *política energética para Europa* abrir nuevas rutas de abastecimiento de gas, "en particular desde la región del Mar Caspio y el norte de África", acelerar la terminación de la infraestructura de redes y desarrollar un marco común para establecer nuevas colaboraciones con terceros países, incluidos los países de tránsito, y mejorar las actuales¹²¹.

El 10 de enero de 2007 la Comisión propuso un paquete global de medidas para establecer una nueva Política Energética para Europa en el que se plantea como necesidad ineludible "facilitar el transporte de los recursos energéticos del Caspio a la Unión Europea"¹²².

Azerbaiyán ha sido el punto de apoyo de la incipiente política energética occidental en el Caspio. En 1994 las autoridades azeríes celebraron el que se llamó "contrato del siglo" con empresas petroleras occidentales y, tras negociar algunas modificaciones, se han atenido a él, que ha de estar vigente por treinta años, a pesar de que el alza de los precios en el mercado mundial les podría haber ofrecido mayores beneficios de haber roto sus obligaciones contractuales.

Para dar salida a la producción de Azerbaiyán (un millón de barriles diarios en un horizonte de veinte años) se construyó el oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhán (BTC), que pasando por Georgia acaba en la costa sur de Turquía desde donde por vía marítima el petróleo alcanza sus destinos (Italia, en particular; también Israel)¹²³.

El gas ha planteado otros problemas. Hasta ahora sólo el uno por ciento de las importaciones de gas de la UE tienen su origen en esta región (y en Oriente Próximo) debido, entre otras razones, a la inexistencia o insuficiencia de gaseoductos para trasladar el producto a los centros de consumo. Pero a principios de 2007 comenzó a operar el gaseoducto *Cáucaso Sur* (Bakú-Tiflis-Erzurum, BTE, ocho mil millones de metros cúbicos año) que atiende al mercado turco principalmente. No obstante, al concluirse en agosto del mismo año el *interconector* Turquía-Grecia, fue posible que el 18 de noviembre de 2007 se recibiera en el norte de Grecia el primer gas azerí fuera del control de Rusia. Existe el proyecto de ampliar este *interconector* a Italia.

¹²⁰ *Documento de Estrategia*, p. 20.

¹²¹ Consejo Europeo de Bruselas, Conclusiones de la Presidencia, Anexo III relativo a la Política Energética para Europa, pp.29-30.

¹²² COM(2007) 1 final, Bruselas, 10.1.2007, Anexo 1, p. 26.

¹²³ Este oleoducto, operativo desde 2006, tiene una capacidad de cincuenta millones de tons. año (equivalente a un millón de barriles día) y puede ser aprovechado por Astaná, la empresa pública de Kazajstán, una vez que, mediante barcos y gabarras, su petróleo llega a Bakú. En junio de 2006 Azerbaiyán y Kazajstán (dos millones de barriles diarios con un horizonte de varias décadas) suscribieron un acuerdo que interesaría a veinte millones de tons. anuales procedentes de los imponentes campos de Kashagan, que en 2010 producirán cuatrocientos cincuenta mil barriles día y, más adelante, hasta un millón doscientos mil. De ser así, no sólo debería ampliarse la capacidad del BTC hasta un millón setecientos mil barriles día, sino que debería considerarse la construcción de un oleoducto entre Atyrau (Kazajstán) y Bakú. La obra de referencia sobre este oleoducto se debe a S. F. STARR y S.E. CORNELL (eds.), *The Baku-Tiflis-Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West*, Uppsala y Washington, *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program*, 2005.



Hay, sin embargo, proyectos de más alto vuelo que no se limitan al gas azerí (con una producción prevista en 2012 de treinta mil millones de metros cúbicos) insuficiente para alimentar los gaseoductos que podrían acabar en Europa. El más ambicioso de estos proyectos, auspiciado por la UE, es el *Nabuco*¹²⁴, inicialmente concebido para transportar gas procedente de Irán. El gas alcanzaría Erzurum, en Turquía, a través del gaseoducto que parte de Tabriz, actualmente infrautilizado. Desde Erzurum, *Nabuco* se extendería a lo largo de tres mil trescientos kilómetros, atravesando Turquía, Bulgaria, Rumania y Hungría, para acabar en Baumgarten (Austria)¹²⁵.

Quienes contemplan con hostilidad, o escepticismo, la apuesta por el gas iraní, proponen como alternativa el gas de los ribereños del norte y del este del Caspio, Kazajistán y Turkmenistán, opción encarecida sobremanera por Estados Unidos, deseoso de arrancar a estos países de la órbita rusa. Pero acercar a Bakú el gas de estos dos países (si es que estuvieran dispuestos a ello) supone la construcción de un gaseoducto, el *Transcaspiano*¹²⁶. Las vacilaciones de algunos conspicuos miembros de la UE, como Alemania, unidas al descubrimiento de nuevos yacimientos de gas en Azerbaiyán (campo de Shah Deniz), los conflictos de delimitación de los respectivos espacios de soberanía y jurisdicción en el Mar Caspio (en particular entre Azerbaiyán y Turkmenistán) y la ambigüedad de la dirigencia turkmena, han ido posponiendo

¹²⁴ N. NORLING, "The Nabucco Pipeline: Reemerging Momentum in Europe's Front Yard", en S. E. CORNELL y N. NILSSON (eds.), *op.cit.*, pp. 127-140.

¹²⁵ La fuerte oposición de los Estados Unidos al aprovechamiento de este gaseoducto para transportar gas procedente de Irán, vigente la *Iran and Libya Sanctions Act (Ley D'Amato Kennedy, 1996)*, unido a la política de sanciones adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contra la República Islámica por su negativa a abandonar su programa nuclear, han puesto en entredicho la relación entre *Nabuco* y el gas iraní, mientras las actuales circunstancias políticas no cambien. Hay quienes consideran que incluso en el caso de que se levantasen las sanciones de Naciones Unidas o las medidas Estados Unidos al régimen iraní, este país no podría cubrir las expectativas que algunos alimentan sobre el caudal de gas que podría ser transportado hasta Europa porque el consumo doméstico es tal y crece de tal manera que en el momento actual Irán es importador neto de gas, por lo que no cabe considerar que vaya a dedicar a la exportación su propia producción.

¹²⁶ S. E. CORNELL, "Trans-Caspian Pipelines and Europe's Energy Security", en S. E. CORNELL y N. NILSSON (eds.), *op.cit.*, pp. 141-153.

las decisiones acerca de este proyecto cuya suerte está inseparablemente unida a la del *Nabuco*, pues sólo el gas *eurasiático* puede hacer a éste viable¹²⁷.

Una presión más decidida de Estados Unidos en las instancias europeas, unida a la apertura de negociaciones de delimitación marítima entre Azerbaiyán y Turkmenistán, anunciadas en noviembre de 2007, el posible entendimiento de ambos países sobre el aprovechamiento conjunto de los campos de Kyapaz-Serdar, y la actitud positiva expresada por los actuales dirigentes de Turkmenistán, parecen haber reactivado ambos proyectos. Así, se desearía comenzar la primera fase de *Nabuco* (Baumgarten-Ankara) en 2009, para tenerla operativa en 2012, sirviéndose de las redes ya existentes en Turquía hasta la conclusión de la segunda fase (que lo llevaría a las fronteras con Georgia e Irán) a fines de 2013.

Todos estos proyectos realzan la posición de Turquía como *hub* energético de la UE, una carta que este país ha tratado de jugar para reforzar su relevancia estratégica y, con ella, su candidatura a la membresía de la Unión¹²⁸. Dijérase que todos los ductos que tienen que ver con los combustibles fósiles del Mar Caspio y del Oriente Próximo han de pasar necesariamente por Anatolia y que si los ductos facilitan la diversificación energética de la Unión también favorecen la *europización* del Cáucaso Sur y, por qué no, del Asia Central¹²⁹.



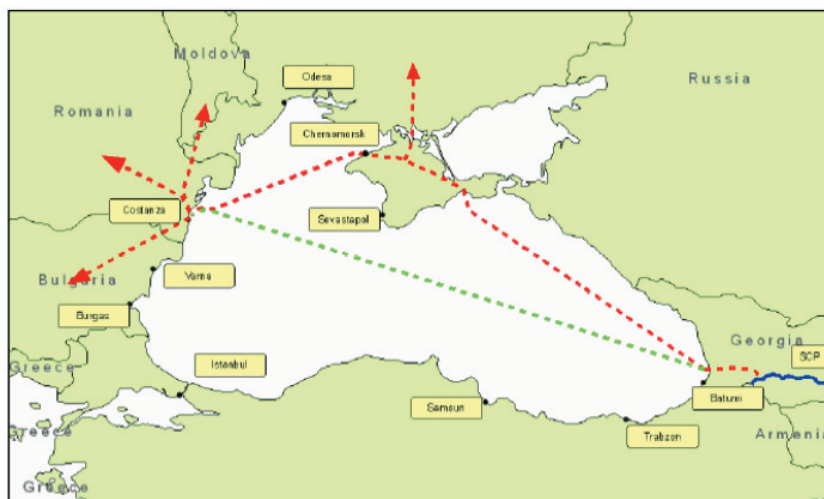
S. E. CORNELL y N. NILSSON (eds.), *Europe's Energy Security. Gazprom's Dominance and Caspian Supplies Alternatives*, Washington-Estocolmo, *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program*, 2008, www.silkroadstudies.org

¹²⁷ N. NORLING, *art. cit.*, pp. 127, 129.

¹²⁸ C. ECHEVERRIA, "El factor geoestratégico de la adhesión de Turquía a la UE", *Política Exterior*, n° 110, marzo-abril 2006, pp. 121-130, V. OZDEMIR, "Turkey's Role in European Energy Security", en S. E. CORNELL y N. NILSSON (eds.), *op.cit.*, pp. 99-114; N. DEVLET, "Turkey's Energy Policy in the Next Decade", *Perceptions. Journal of International Affairs*, vol. IX, n° 4, Invierno 2004-2005, pp. 71-90; P. IPEK, "The Aftermath of Bakú-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Challenges ahead for Turkey", *ib.*, vol. XI, n° 1, Primavera 2006, pp. 1-17.

¹²⁹ V. OZDEMIR, *art. cit.*, p. 108.

Sin embargo, la posición de Turquía no es tan fuerte ni es tan imprescindible como sus gobernantes están interesados en presentar. Turquía es un país que, como la mayoría de los países miembros de la UE, es sumamente dependiente en su cesta de consumo energética de la importación de combustibles fósiles¹³⁰. Turquía importa el noventa por ciento del petróleo que necesita y la práctica totalidad del gas, del que Rusia aporta dos terceras partes. La tentación de alinearse con Rusia, su segundo socio comercial, en lugar de hacerle frente, en este gran juego energético, es recurrente y, en todo caso, se trata de un vecino cuyos intereses conviene tener siempre en cuenta¹³¹.



S. E. CORNELL y N. NILSSON (eds.), *Europe's Energy Security. Gazprom's Dominance and Caspian Supplies Alternatives*, Washington-Estocolmo, *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program*, 2008, www.silkroadstudies.org

También Georgia está presente en realidades y proyectos. El país caucásico recauda cincuenta millones de dólares anuales por el tránsito de petróleo por el BTC y tiene derecho a un cinco por ciento del gas que circula por el BTE (además de a la adquisición de cantidades mayores a precios preferentes). Asimismo, Georgia ha ofrecido una alternativa al proyecto *Nabuco*, el *White Stream* o GUEU, consistente en un gaseoducto que enlazaría con el BTE hasta Supsa, en la costa georgiana del Mar Negro, para desde allí dirigirse a la de Ucrania (Crimea) y proseguir, sea a Rumania y Bulgaria, sea a Polonia, Lituania y Eslovaquia. Se duda, sin embargo, de la capacidad de Georgia, traspasada de conflictos internos y bajo la vecindad hostil de Rusia, para manejar un proyecto tan ambicioso.

¹³⁰ Sólo recientemente el Parlamento turco decidió aprobar la legislación necesaria para introducir la energía nuclear en su cesta energética. La primera central nuclear turca entrará en funcionamiento en 2013 y supondrá un cinco por ciento del consumo del país.

¹³¹ V. OZDEMIR, *art. cit.*, p. 112.

Rusia, como puede suponerse, se opone radicalmente a proyectos como *Nabuco* o el *Transcaspiano*, en tanto no se le permite controlarlos, pues están llamados a terminar con su privilegiada posición en el suministro de combustibles fósiles, especialmente gas, a un alto número países de la Unión Europea. Es, pues, comprensible que Rusia trate de diseñar una estrategia que le permita conservar su hegemonía.

Uno de sus componentes es la construcción de ductos que le permitan alcanzar los países de la UE sin intermediarios. Por lo que hace al petróleo el propósito se ha traducido en el oleoducto que une Burgas (Bulgaria) y Alexandroupolis (Grecia). El gas contaría, por su parte, con un gasoducto al norte (*North Stream*) y otro al sur (*South Stream*). El primero, bajo el mar Báltico, llegaría hasta Alemania; el segundo, bajo el Mar Negro, alcanzaría Bulgaria, con ramales al sur y al norte de Italia (y Austria). El *South Stream* arruinaría las expectativas de Turquía y puede considerarse como un medio para influir de manera determinante sobre las decisiones turcas, alejándola del proyecto *Nabuco* y volviendo a poner en vía muerta el *Transcaspiano*.

Diversificar las fuentes de suministro y no sólo los ductos que lo garantizan son objetivos apenas discutibles desde el punto de vista de la seguridad energética y de la economía. Quienes insisten en la necesidad imperiosa de que los miembros de la Unión hagan suya la política que propugna Estados Unidos para la región del Caspio y el Oriente Próximo encuentran en esta argumentación un aliado objetivo de indudable eficacia dialéctica. Son también quienes propugnan, lógicamente, una mayor implicación de la Unión Europea en la gestión y solución de los conflictos étnicos y territoriales de una región que probablemente Rusia prefiere mantener en un estado de dosificable inestabilidad, y advierten a las instituciones de la Unión que si quieren contar con los combustibles del Caspio o del Asia Central más vale que renuncien en adelante a cualquier *liaison* con otros objetivos políticos por nobles que sean (democratización, reconocimiento efectivo de los derechos humanos...), respetando lo que, en términos delicados, pueden llamarse las *idiosincrasias locales*. No faltan los diplomáticos, funcionarios y directivos de empresa encantados con que los acuerdos de cooperación y partenariado energético concluidos en 2006 con Azerbaiyán y con Kazajstán hayan procedido a la desconexión entre energía y democracia¹³².

8. LA ‘SINERGIA DEL MAR NEGRO’

El 11 de abril de 2007 la Comisión lanzó la anunciada *Sinergia del Mar Negro*¹³³, que se propone como una iniciativa complementaria de la política europea de vecindad (PEV), abarcando los ámbitos más diversos. Con ella se espera generar una mayor confianza mutua que a la postre contribuya a eliminar obstáculos

¹³² R. YOUNGS, “Europe’s External Energy Policy: Between Geopolitics and the Market”, *CEPS Working Document* N° 278/Noviembre 2007, pp. 12-13, 15.

¹³³ *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Sinergia del Mar Negro. Una nueva iniciativa de cooperación regional*, COM(2007), 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007.

y a crear un clima para solucionar los conflictos enquistados, que muy particularmente afectan al Cáucaso sur¹³⁴.



La Comisión defiende en el marco de la *Sinergia del Mar Negro* que la Unión Europea desempeñe “*un papel más activo y asuma un mayor compromiso político*” en los esfuerzos desplegados para solucionar los conflictos del Transdnieéster, Abjasia, Osetia del Sur y Nagorno-Karabaj. También ha propuesto que la Unión “*examine la posibilidad de ampliar su participación, por ejemplo en el ámbito de la supervisión*”. Considera la Comisión que “*la Sinergia del Mar Negro podría constituir un mecanismo útil para abordar la situación general centrándose en aspectos subyacentes como la gobernanza, la debilidad del desarrollo económico y la falta de cohesión social, seguridad y estabilidad. Conviene prestar especial atención*

¹³⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, La Sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación, COM (2007) 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007, Introducción, p. 2 y p. 5, párr. 3.3. En la Comunicación de la Comisión se insiste por eso en que: “El Consejo de Europa y la OSCE han fijado normas en materia de derechos humanos y democracia que se aplican a todos los Estados del Mar Negro. Las actividades de la Unión Europea a este respecto son de carácter bilateral, principalmente. No obstante, las iniciativas adoptadas a escala regional pueden contribuir sobremanera a apoyar e impulsar las medidas nacionales. En los últimos años, las organizaciones regionales del Mar Negro han asumido compromisos relativos a la instauración de instituciones democráticas eficaces y al fomento de la buena gobernanza y el Estado de Derecho. La Unión Europea debe *prestar apoyo a estas iniciativas regionales compartiendo la experiencia* adquirida en el ámbito de las medidas de promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia, *proponiendo programas de formación e intercambios y estimulando el diálogo regional con la sociedad civil*” (p. 4, párrafo 3.1).

–añade– al fomento de medidas de restablecimiento de la confianza en las regiones afectadas, en particular a través de programas de cooperación concebidos con el propósito específico de reunir a partes enfrentadas”¹³⁵.

Detrás de todo ello anida la pesadilla de la seguridad energética de la UE. La *Sinergia del Mar Negro* pretende abarcar como sectores clave la energía, los transportes y el medio ambiente. “La región del Mar Negro” –señala la Comisión– “es una zona de producción y transporte de importancia estratégica para la seguridad energética de la Unión Europea. Presenta un amplio potencial de diversificación del abastecimiento energético, por lo que constituye un elemento clave de la estrategia exterior de la UE en este ámbito. El aumento y la diversificación y la seguridad del abastecimiento energético redundan en interés de nuestros socios de la región como de la Unión Europea”¹³⁶.

La Comisión consideraba, asimismo, que la *sinergia del Mar Negro* debería tener presentes otras iniciativas regionales, como la *iniciativa de Bakú* en los ámbitos del transporte y la energía¹³⁷. La llamada *iniciativa de Bakú*, de la Unión Europea, es el desarrollo de un corredor de transporte entre Asia y Europa, (*Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia* ó TRACECA), con el que se pretende restaurar la antigua *Ruta de la Seda*. El proyecto se rige por un acuerdo multilateral básico (Bakú, septiembre de 1998) entre los países interesados (a saber, Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Kazajstán, Kirguizistán, Moldavia, Rumania, Tayikistán, Turquía, Ucrania y Uzbekistán). Paquistán e Irán han solicitado participar en el proyecto. Una Comisión Intergubernamental y una Secretaría Permanente se ocupan de su seguimiento. Como parte de esta *iniciativa* se celebró en la capital azerí en 2004 una Conferencia ministerial sobre transporte de la UE, el Mar Negro y la Cuenca del Caspio, que reunió a la UE con los miembros de TRACECA, Rusia y Bielorrusia¹³⁸.

¹³⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, La Sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación, COM(2007) 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007, p. 5, párr. 3.3 (cursiva en el original). En junio de 2007 el Consejo se congratulaba por eso de que hubieran “comenzado los trabajos encaminados a potenciar y dar mayor coherencia a la actuación de la UE en la zona del Mar Negro... sobre la iniciativa relativa a la Sinergia del Mar Negro”, estimando que al desarrollar esta iniciativa la UE podría aprovechar “la experiencia adquirida en el contexto del proceso de Barcelona, tener presentes las enseñanzas de la Dimensión Septentrional y aprovechar la sinergia con otros procesos de cooperación regional”.

¹³⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, La Sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación, COM(2007) 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007, p. 5, párr. 3.4.

¹³⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la Consolidación de la PEV, COM(2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006, p. 11.

¹³⁸ Se han creado cuatro grupos de expertos en transporte, dedicados respectivamente a la aviación, la seguridad, el transporte por carretera y ferrocarril y la infraestructura. En la Comunicación de la Comisión, *Ampliación de los principales ejes de transporte Transeuropeos a los países vecinos, orientaciones sobre el transporte en Europa y las regiones vecinas*, destaca la referencia a la cooperación multilateral en el contexto de la aplicación de la estrategia TRACECA hasta 2015 y el proceso de Bakú (COM(2007) 32 final, Bruselas, 31.1.2007, p. 10).