

SERIE CONFLICTOS OLVIDADOS



CÁUCASO SUR



Institut de Drets
Humans de Catalunya



Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Educació, Formació i Participació
Oficina de Promoció de la Pau
i Drets Humans

INSTITUT DE DRETS HUMANS DE CATALUNYA

www.idhc.org

Primera edició: febrer 2011

Depòsit legal: B.1961-2011

ISSN 2013- 4223

ÍNDICE

Presentación	3
--------------------	---

CÁUCASO SUR: CONFLICTOS SIN RESOLVER, *Marina Arakelyan*

Introducción	7
1. Armenia	9
2. Nagorno-Karabakh y Azerbaiyán	9
3. Georgia y Abjasia	10
4. Georgia y Osetia del Sur	11
I. El conflicto de Nagorno - Karabakh	11
1. Las raíces del conflicto	12
2. La escalada del conflicto: 1987-1991	14
3. El papel de la OSCE en el conflicto	17
4. Consecuencias del conflicto	19
II. Osetia del Sur y Abjasia	21
1. El conflicto de Abjasia	24
2. El conflicto de Osetia del Sur	29
III. Conclusiones	37

CONFLICTOS OLVIDADOS EN EL CÁUCASO SUR Y EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA, *Natividad Fernández Sola*

I. Presentación de los principales conflictos: Osetia del Sur, Abjasia, Nagorno-Karabaj	44
II. Papel de las Organizaciones internacionales en los conflictos del Cáucaso Sur	50

III. Evolución de los conflictos congelados de acuerdo a las actuaciones de las Organizaciones internacionales y los intereses contrapuestos de los Estados o de las grandes potencias en ellos .	57
1. La guerra de los cinco días de agosto 2008	57
2. Percepciones de seguridad internacional en la crisis del Cáucaso	60
3. Impacto de los protocolos de Zurich entre Turquía y Armenia de 10/10/2009	64
IV. Conclusiones	66

**LOS PROCESOS DE PAZ EN EL SUR DEL CÁUCASO:
OBSTÁCULOS Y RETOS PARA LA PAZ, Ana Villellas Ariño**

I. Introducción	68
II. El horizonte incierto de Abjasia y Osetia del Sur	71
1. El proceso de paz en Abjasia	72
2. El proceso de paz en Osetia del Sur	78
3. Abjasia y Osetia del Sur: Obstáculos y retos comunes en el escenario pre-2008	81
4. El escenario post-2008: Los procesos de paz en la encrucijada	83
5. Lecciones de futuro	86
III. Nagorno-Karabaj: ¿El camino hacia la paz?	90
IV. Conclusiones	96

Presentación

El Programa de “Conflictos olvidados” pretende dar a conocer la realidad que se vive en algunas regiones del mundo, con el objetivo de promover un mayor conocimiento y sensibilizar a la ciudadanía sobre estos conflictos y sus consecuencias. Esta aproximación se realiza desde la perspectiva de los derechos humanos y del Derecho internacional, buscando conocer las causas profundas de los mismos y tratando de aportar una visión constructiva que permita avanzar en el camino hacia su solución pacífica.

En el caso del Cáucaso Sur, se trata de conflictos que se remontan en la historia reciente a la desintegración de la URSS y constituyen una de las muchas disputas territoriales no resueltas desde entonces, en las que se mezclan reivindicaciones nacionales y factores religiosos con diversos intereses geopolíticos y energéticos en juego. En esta región, compuesta por tres Estados soberanos, Georgia, Azerbaiyán y Armenia, encontramos también a tres territorios, Abjasia, Osetia del Sur y Nagorno Karabakh, que aspiran a convertirse en Estados y que han atravesado períodos de tensión y de lucha armada que han dejado como saldo un gran número de víctimas y graves violaciones a los derechos humanos, sin llegar a alcanzar una solución definitiva a sus reivindicaciones. Como otros tantos conflictos olvidados, la realidad que se vive en el Cáucaso Sur sólo se hace visible para nosotros cuando estalla la violencia, como sucedió en el año 2008, para luego desaparecer nuevamente de los medios de comunicación y de la agenda internacional.

Para acercar esta realidad a nuestra sociedad y sensibilizar a la ciudadanía sobre lo que ocurre en diferentes lugares del mundo, el IDHC ha venido organizando de forma periódica diferentes

actividades. En el caso del Cáucaso Sur, el IDHC celebró en Barcelona, el 21 de octubre de 2009, dos mesas redondas en las que se abordó la problemática de la región desde diferentes puntos de vista. La primera de ellas que tuvo por nombre “Los conflictos del Cáucaso Sur. Historia y futuro” estuvo a cargo de Natividad Fernández Solá, profesora de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad de Zaragoza y de Ana Vilellas, investigadora de la Escola de Cultura de Pau de la Universitat Autònoma de Barcelona, siendo moderada esta mesa por David Bondía, director del IDHC. En este primer encuentro se realizó una aproximación histórica a los conflictos, se analizó el papel de las organizaciones internacionales en la región -en particular del Grupo de Minsk de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y de la Unión Europea (UE)- y los avances y retrocesos de los procesos de paz en torno a los tres conflictos. La segunda mesa redonda, “ONGs en el terreno: La situación de los derechos humanos en la región”, contó con la participación de tres representantes de diversas ONG. Avetik Ishkhanyan, director de la ONG *Armenia Helsinki Committee*, Avaz Hasanov, director de la ONG *Society for Humanitarian Research* y Ucha Nanuashvili, miembro de *Human Rights Center* de Georgia, compartieron sus experiencias y su visión de los conflictos así como la repercusión de los mismos en el ejercicio y disfrute de los derechos humanos. La moderación corrió a cargo de Rita Huybens, de la Lliga dels Drets dels Pobles.

Como resultado de esta actividad, el IDHC presenta esta publicación que tiene por objetivo poner al alcance de la ciudadanía en general, así como de las personas particularmente interesadas en los conflictos del Cáucaso Sur, algunos de los temas presentados durante las mesas redondas, en concreto, los documentos

elaborados por Ana Vilellas y Natividad Fernández Solá, así como un documento elaborado por Marina Arakelyan, colaboradora del IDHC y miembro de la ONG armenia *European Integration*, donde se analiza la evolución histórica reciente de los conflictos.

Si bien las mesas redondas datan de fines del 2009, el IDHC ha seguido de forma expectante la evolución posterior de estos conflictos. En este sentido, en cuanto a lo sucedido durante los últimos meses en la región, lamentablemente, hay que señalar que la tensión se mantiene. Con relación al conflicto de Nagorno-Karabakh, durante el año 2010, se han producido violaciones constantes del alto el fuego, tanto por parte de Armenia como de Azerbaiyán, donde murieron soldados de ambas partes. Durante la cumbre de la OSCE de diciembre de 2010 en la ciudad de Astana, capital de Kazajstan, los presidentes de Armenia y de Azerbaiyán intercambiaron duras críticas, que incluían acusaciones de crímenes de guerra, genocidio y limpieza étnica¹. Hasta la fecha, todos los años de mediación en este conflicto no han dado como resultado un acuerdo que ponga fin al mismo. En cuanto a la situación en Georgia, se puede afirmar que, a pesar de la reapertura del puesto fronterizo del Alto Larsi el 1 de marzo de 2010, las relaciones con Rusia no se han normalizado y continúan produciéndose incidentes de manera regular en la frontera de Osetia del Sur. Las conversaciones internacionales mantenidas en Ginebra bajo los auspicios de Naciones Unidas, la OSCE y la UE quedaron estancadas.

Desde el IDHC, siendo conscientes que la reflexión requiere acción, reafirmamos nuestra apuesta decidida en hacer un seguimiento a

¹ Ver: Documentos de la Cumbre de la OSCE, 1-2 de diciembre de 2010, Astana, Kazajstan: <http://summit2010.osce.org/es/documents>

estos conflictos olvidados y esperamos que todas las partes implicadas renueven sus compromisos para alcanzar la paz en esta región del mundo.

Luciana Coconi
IDHC

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente artículo, incluido en la publicación “Conflictos Olvidados: Cáucaso Sur” del *Institut de Drets Humans de Catalunya*, es dar una panorámica histórica sobre esta poco conocida y compleja zona de Europa. Para ello, repasaremos sucintamente la aparición de los tres estados soberanos de la región (Armenia, Azerbaiyán y Georgia) y entraremos a conocer en más detalle los tres conflictos que, aún a día de hoy, se encuentran activos en la región: Nagorno-Karabakh, Abjasia y Osetia del Sur.

El término “Cáucaso Sur” ha aparecido recientemente. En el pasado se hablaba del Cáucaso en general y a menudo también se usaba el término Transcaucasia. Con la caída de la Unión Soviética (URSS) y la formación de los nuevos estados independientes en esta región, se produjeron serios cambios geopolíticos. La lucha de las repúblicas de Transcaucasia por la soberanía nacional y la independencia a finales de los años 80 del siglo XX y el comienzo de los años 90 se desarrollaba bajo las consignas de la lucha contra el totalitarismo soviético. La *perestroika* y la democratización de la vida pública en la segunda mitad de los años 80 no crearon los conflictos y los movimientos nacionales, sino que simplemente descubrieron su existencia dentro de la URSS.

El Cáucaso Sur es tal vez la región que mejor ejemplariza estos procesos. En ella, como en un espejo, se reflejan los fenómenos

* Marina Arakelyan, colaboradora del IDHC y miembro de la ONG armenia *European Integration*.

negativos y positivos de la etapa actual del desarrollo mundial. Podríamos decir brevemente que el Cáucaso Sur es un modelo original minúsculo del mundo moderno con todas sus tendencias contradictorias.

En un período de 15 años, desde 1992 hasta 2008, esta región ha pasado de llamarse "la Transcaucasia Soviética" a "Cáucaso Sur". Las tres repúblicas soviéticas de la región, Armenia, Georgia y Azerbaiyán compartían la ideología general imperante, el sistema político económico único, así como la vida social. La región estaba compuesta además por cinco regiones autónomas nacionales: las repúblicas de Abjasia y Ajaría, la región autónoma de Osetia del Sur -como parte de la República Socialista Soviética de Georgia (RSS de Georgia)-, la república autónoma de Nahichevan y la región autónoma de Nagorno-Karabakh, como parte de la República Socialista Soviética de Azerbaiyán (RSS de Azerbaiyán).

Hoy, en territorio del Cáucaso Sur coexisten tres estados soberanos: la República de Azerbaiyán (población: cerca de 8,6 millones de habitantes y con una superficie de 86.600 km².), la República de Armenia (población de 3,3 millones de habitantes y con una superficie de 29.800 km².) y Georgia (población: cerca de 4,6 millones de habitantes y con una superficie de 69.500 km², teniendo en cuenta Abjasia con 8.600 km² y Osetia del Sur con 3.900 km² de superficie), sin olvidarnos de las tres autoproclamadas repúblicas: Abjasia, Osetia del Sur y Nagorno-Karabakh, que *de facto* se han separado de ellos por completo y se han declarado independientes.

Sería conveniente recordar los procesos históricos de comienzos de los años noventa, cuando la URSS se desintegraba y las repúblicas de la Transcaucasia Soviética buscaban nuevas vías para

desarrollarse y alcanzar la soberanía. Cabe destacar en este punto, que los procesos que han llevado a los conflictos que explicaremos a continuación son complejos y que conseguir desentrañar sus orígenes y características en unas pocas líneas resulta muy complicado. Es por ello que nos hemos visto obligados a simplificar en algunas ocasiones en aras a una mayor comprensión.

1. Armenia

El Soviet Supremo de la República Socialista Soviética de Armenia (RSS de Armenia) aceptó la Declaración de independencia el 23 de agosto de 1990. El 21 de septiembre de 1991 la república de Armenia realizó un referéndum sobre la desvinculación de la URSS y desde entonces el 21 de Septiembre se celebra el Día de Independencia de la moderna República Armenia.

En marzo de 1991 se efectuó un referéndum en Moscú sobre la conservación de la URSS como "Federación de las Repúblicas Soberanas". Armenia y Georgia (junto con las repúblicas bálticas y Moldavia) se negaron al proceso de este referéndum en sus propios territorios.

2. Nagorno-Karabakh y Azerbaiyán

A principios de 1988 empeoraron bruscamente las relaciones entre la RSS de Azerbaiyán y la RSS de Armenia por la situación en la región autónoma de Nagorno-Karabakh: ese año, el parlamento había votado a favor de la unión con Armenia. El 10 de diciembre de 1991 se llevó a cabo un referéndum sobre la independencia en la región autónoma Nagorno-Karabakh y el 6 de enero de 1992 la mayoría votó por la independencia. Esto desató una guerra entre

Azerbaiyán y Armenia. En mayo de 1994 se declaró el alto del fuego en la zona, bajo la supervisión del Grupo de Minsk, creado dentro de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y compuesto por Rusia, EEUU y Francia.

3. Georgia y Abjasia

El 9 de abril de 1991, el Soviet Supremo de Georgia aprobó "el Acto sobre la reconstitución de la independencia estatal de la RSS de Georgia". Y así fue como Georgia se proclamó estado independiente. El 28 de agosto de 1991, Azerbaiyán declaró su independencia, pero fue el 18 de octubre de 1991 cuando oficialmente se constituyó como un estado independiente y soberano.

El 8 de diciembre de 1991, los presidentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia, firmaron el Tratado de Belovezh, mediante el cual se declaró la disolución definitiva de la URSS. En abril de 1991, al mismo tiempo que Georgia declaraba que salía de la URSS, Abjasia declaraba su intención de quedarse en la URSS. Y en 1992 Abjasia declaró su independencia de Georgia. Las divergencias entre Tiflis y Sujumi les llevaron a un conflicto entre 1992 y 1994. El enfrentamiento concluía en abril de 1994 gracias a la mediación de Rusia y de la ONU. En junio de 1994 se desplegaron en el territorio de Abjasia fuerzas rusas de pacificación bajo el control de la ONU. Finalmente, el Soviet Supremo de Abjasia proclamó la independencia y más tarde, el 26 de noviembre de 1994, se aprobaba una nueva Constitución.

4. Georgia y Osetia del Sur

En 1990, el Consejo de la Región Autónoma de Osetia del Sur declaró la independencia y proclamó la República de Osetia del Sur. Anteriormente, se habían producido tensiones con Tiflis cuando, en 1989, el Soviet Supremo tomó la decisión de cambiar el estatus de Osetia del Sur de "región autónoma" a "república autónoma". Al mismo tiempo Tiflis tomó la decisión de liquidar la autonomía y bloquear el centro de la región autónoma de Osetia del Sur: Tsjinval. Luego de un período de enfrentamientos armados se logró alcanzar el alto el fuego tras la firma en Dagomis de un acuerdo entre Rusia y Georgia. Según este acuerdo, a partir del 14 de julio de 1992 se desplegarían en la zona fuerzas de paz, formadas por soldados rusos, georgianos y osetios.

A continuación se explicarán de manera detallada los tres conflictos de la región del Cáucaso Sur, así como su situación actual.

I. EL CONFLICTO DE NAGORNO - KARABAKH

El conflicto de Nagorno - Karabakh es uno de los más duraderos y sangrientos que se han vivido en el espacio postsoviético. Por primera vez en la historia de la URSS tuvo lugar una confrontación armada y directa entre dos repúblicas soviéticas.

El comienzo oficial del conflicto de Nagorno - Karabakh fue el 20 de febrero de 1988, cuando el Consejo Regional de Nagorno - Karabakh tomó la decisión de dejar de ser parte de Azerbaiyán para convertirse en territorio armenio. A partir de allí, el conflicto de Nagorno-Karabakh se puede dividir en tres grandes etapas:

1º 1988 – 1991. El periodo de lucha de los armenios contra el gobierno de la RSS de Azerbaiyán, que usaba todas sus estructuras para implementar políticas de expulsión de la población armenia del territorio.

2º 1992 – 1994. Guerra entre el Ejército Nacional de Azerbaiyán y el Ejército de la Autodefensa formado por población armenia.

3º 1994 – 2006. Alto el fuego y comienzo de las negociaciones para conseguir un arreglo pacífico del conflicto. Hasta el momento no se ha llegado a ninguna solución duradera.

1. Las raíces del conflicto

Los azeríes y los armenios tienen argumentos históricos diferentes sobre sus pretensiones sobre Karabakh. Los primeros afirman que esta región siempre se ha encontrado bajo su dominio; los armenios declaran que en Karabakh siempre han vivido armenios y que el poder de los azeríes es ilegítimo. Vale la pena remontarnos un poco en la historia para conocer las raíces, muy controvertidas, del conflicto.

Entre los años 1801 y 1828 Rusia ocupó las tierras que en la actualidad son territorio de Armenia y Azerbaiyán. El territorio de Karabakh pasó del control nominal de Persia al poder de Rusia por el Tratado de Gulistan de 1813.

En 1903 se endureció la política zarista en la región y en abril de 1918, Armenia, Georgia y Azerbaiyán formaron la República Federal Transcaucásica. Durante el periodo de 1918 a 1921 el poder soviético estaba establecido en todo el territorio de Transcaucasia.

Sin embargo, la reconciliación de los tres pueblos del Cáucaso del Sur resultó demasiado difícil y al poco tiempo la Federación Transcaucásica se dividió. Los armenios estaban interesados en el establecimiento del protectorado ruso o británico, los georgianos tendían hacia Alemania y los azerbaiyanos a Turquía.

Después del triunfo bolchevique, la lucha por Karabakh no cesó, aunque dejó de ser una lucha militar para transformarse en una lucha política y así continuó durante tres años más, hasta que el gobierno soviético decidió solucionar este problema.

En diciembre de 1920 el Comité de Azerbaiyán soviético, bajo la presión de las autoridades centrales, decidió que las regiones de Karabakh, Zangezur y Najichevan pasaran a control armenio. Josif Stalin -entonces Comisario del Pueblo de Asuntos Nacionales- anunció públicamente esta decisión. Pero cuatro meses después, se produjo un cambio de criterio en el que tuvieron que ver las presiones del poderoso partido comunista de Azerbaiyán y el alejamiento que tenían entonces el gobierno soviético de Yerevan y el de Moscú. El 5 de julio de 1920 Stalin tomó la decisión de entregar el control sobre Karabakh a Azerbaiyán. Así, en julio de 1923 se creó la Región Autónoma de Nagorno-Karabakh (RANK) como parte de Azerbaiyán, con la mayoría de la población armenia (94 %).

La élite y los intelectuales armenios pidieron varias veces pacíficamente a Moscú la anexión de Nagorno-Karabakh a Armenia. Sin embargo, los armenios no encontraron el apoyo necesario para lograrlo. La disolución de la República Federal Transcaucásica en 1936 y la creación de las tres repúblicas de la unión transcaucásica llevaron a Karabakh aún más lejos de Armenia.

Según el censo de la población de 1970, en Karabakh vivían un 80% de armenios, mientras que en 1939 representaban el 91 % de la población local. Los armenios han culpado al gobierno azerí de intentar reducir el número de armenios en la región.

2. La escalada del conflicto: 1987-1991

A partir de la *glasnost*, la situación cambió y resultó más seguro expresar nuevas ideas sobre la independencia. Desde 1987 los poderes de Moscú empezaron a recibir distintos mensajes exigiendo la integración de Karabakh con Armenia.

El 11 de febrero de 1988 tenía lugar en Karabakh una manifestación en la que la gente expresó su protesta contra las políticas cultural y económica de Bakú en la RANK. El 20 de febrero el Consejo Regional aprobó por amplia mayoría una resolución en la que se solicitaba a los Consejos Superiores de Armenia, Azerbaiyán y la URSS que entregasen el control de la RANK a Armenia. Entre el 21 y 25 de febrero la tensión en Armenia se complicó debido a que en Yerevan comenzaron de nuevo las manifestaciones: cientos de personas salieron a las calles.

Pocas horas después se inició en la ciudad de Sumgait -ubicada a 25 kilómetros al norte de Bakú- una matanza contra los residentes armenios. El resultado de estos hechos fueron 32 muertos, de acuerdo con las estadísticas oficiales soviéticas. Los armenios fueron golpeados, las mujeres violadas y asesinadas en las calles, durante tres días de violencia que sólo se detuvieron cuando el 1 de marzo las fuerzas armadas de la URSS entraron en la ciudad y sofocaron la revuelta. Según los datos oficiales fueron asesinados 29 armenios y 3 ciudadanos de otras nacionalidades, a pesar de que testigos

directos hablan de un número más elevado de víctimas mortales. Otra consecuencia directa de la matanza fue la huida de 18.000 armenios, que debieron refugiarse en otros lugares². Después de Sumgait estaba claro que ya no había vuelta atrás en el conflicto.

En noviembre de 1988, después de algunos meses de relativa tranquilidad, en Bakú y Yerevan se reanudaron las manifestaciones populares en las calles. Había también desórdenes en Gjandzhe, de donde los armenios eran expulsados. Los flujos de refugiados se dirigieron a Armenia y a Azerbaiyán. En mayo de 1989 en Yerevan el Comité Karabakh comenzó a unirse con otros grupos políticos que llevaron a la creación del Movimiento Nacional Armenio (MNA) encabezado por el líder Levón Ter-Petrosyan. En julio de 1989, en paralelo a lo que ocurría en Armenia, se formó en Azerbaiyán el Frente Popular de Azerbaiyán (FPA).

El 2 de septiembre de 1991 el Consejo Nacional de Karabakh, creado por un antiguo Consejo de Diputados Populares de la RANK, proclamó la República Independiente de Nagorno-Karabakh en el territorio de la región autónoma de Nagorno-Karabakh³. Este hecho llevó a un nuevo enfrentamiento armado, justo en el momento en el que el ejército soviético no sabía cuál sería su futuro más inmediato ya que Belovézhskaya Puscha había puesto en duda la existencia misma de la URSS.

Así, a principios de 1992 el vacío del poder resultante de la descomposición de la URSS, llevó a la desaparición del último factor

² Shahmuratian, S. (1990), *La tragedia de Sumgait: Pogroms contra armenios en Azerbaijan soviética*, Nueva York, Instituto de Zoryan.

³ Declaración de proclamación de la República de Nagorno-Karabakh. *Nagorno-Karabakh Republic, Ministry of Foreign Affairs*, <http://www.nkr.am/eng/deklaraciya209.html>

que en cierto modo contenía el conflicto. Tras el colapso de la URSS comenzaron las operaciones militares a gran escala a consecuencia de las cuales Azerbaiyán perdió el control sobre Nagorno-Karabakh y siete distritos adyacentes.

El 12 de mayo de 1994 en la capital de Kirguizistán, Bishkek, los gobiernos de Armenia y Azerbaiyán firmaron un alto al fuego que puso fin a las hostilidades. Este armisticio funciona desde entonces hasta hoy. Desde el inicio de las hostilidades y hasta el cese del fuego, murieron más de 20.000 personas y hubo medio millón de heridos tanto de un bando como del otro. Desde entonces, representantes de los gobiernos de Armenia y de Azerbaiyán han sostenido conversaciones de paz con la mediación del Grupo de Minsk de la OSCE.

Así, la guerra en Karabakh llevó a la victoria militar del lado armenio. Desde el cese del fuego en 1994, la mayor parte de Nagorno-Karabakh así como muchas regiones de Azerbaiyán, siguen bajo el control las fuerzas armadas de Nagorno-Karabakh. Tanto Armenia como Azerbaiyán han contado sus versiones de la historia, describiendo la agresión del otro y restando importancia a la violencia que ellos mismos crearon. "Las autoridades azeríes continuamente aseguran que sus refugiados llegan al millón, y que el 20% de su territorio está ocupado por las fuerzas armenias. Sin embargo, analizando la realidad en el terreno, los refugiados están contabilizados en 750.000 de los cuales 500.000 están en Azerbaiyán y el resto en Armenia. El territorio que los armenios controlan en Azerbaiyán es cerca de 12.000 km², cifra que además incluye al territorio de Nagorno-Karabakh. Esto representa un 13,62% del territorio azerí. Por otro lado, los armenios suelen calcular la población armenia de Nagorno-Karabakh en 140.000

personas para fortalecer su posición en cuanto a la autodeterminación⁴. Sin embargo, los trabajadores de los organismos internacionales que están presentes en la zona calculan que en realidad se trata de la mitad de esa cifra⁵.

3. El papel de la OSCE en el conflicto

La ONU encomendó a la OSCE todo el trabajo de resolución del conflicto. Se trata de la única organización que ha emprendido iniciativas para el arreglo político del conflicto, en concreto, las negociaciones directas entre los presidentes de los dos países. Dentro de este marco se creó el Grupo de Minsk, co-presidido por EEUU, Rusia y Francia⁶, concretamente en la cumbre de Helsinki de marzo de 1992.

Desde entonces, Armenia ha declarado en diversas ocasiones que las negociaciones del Grupo de Minsk han sido las más eficaces que se han iniciado hasta la fecha para el arreglo del conflicto de Nagorno-Karabakh. Sin embargo, Azerbaiyán tiene otra opinión incluso a día de hoy. Dado que el proceso de búsqueda de una solución al conflicto sigue paralizado, el gobierno de Azerbaiyán ha denunciado más de una vez la ineficacia de la actividad del Grupo de Minsk y ha pedido el traslado del marco de las negociaciones a otras organizaciones.

⁴ *Population in Nagorno-Karabakh 2007*, National Statistical Service of Nagorno-Karabakh Republic. http://www.stat-nkr.am/2002_2007/O_2%20hmcuc_6-10.pdf

⁵ Peirotti, M. S., *El rol de Rusia en el conflicto de Nagorno-Karabakh*, <http://www.reportercaucaso.com/nagorno.htm>

⁶ Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE): <http://www.osce.org/item/21979.html>, <http://www.osce.org/mc/13017.html>

A lo largo de estos 16 años de negociaciones, el Grupo de Minsk de la OSCE ha propuesto las siguientes alternativas a las partes del conflicto: la variante por etapas, la variante del paquete, los principios del Paris-Kiwest, el “estado común” y los principios de Madrid (las negociaciones en este marco continúan hasta el día de hoy)⁷.

Cada una de las alternativas, que resultaría excesivo detallar aquí, ha sido rechazada por una de las partes o incluso por las dos. A día de hoy el Grupo de Minsk negocia en el marco de los principios de Madrid, donde los presidentes de Armenia y Azerbaiyán tienen la posibilidad de discutir cara a cara los problemas que interesan al arreglo del conflicto de Nagorno-Karabakh, con la ayuda de los copresidentes del Grupo de Minsk.

Gracias a los intermediarios, hoy se disfruta de una cierta paz en el Cáucaso Sur. Sin embargo, en realidad se puede decir que el proceso de las negociaciones entre Azerbaiyán y Armenia se encuentra detenido, ya que las dos partes así lo han manifestado. Azerbaiyán insiste en que antes de discutir sobre el estatus de Nagorno-Karabakh, el ejército armenio debe abandonar todos los territorios ocupados y el retorno a sus casas de todos los desplazados ha de ser facilitado. Armenia, por su parte, no reconoce a Nagorno-Karabakh como territorio de Azerbaiyán, afirmando que la región proclamó su independencia al mismo tiempo que Azerbaiyán proclamó su separación de la URSS, teniendo por tanto los dos estados derecho a existir. A pesar de las dificultades, el

⁷ Intervención del Presidente en ejercicio de la OSCE en la sesión de clausura del Décimo Quinto Consejo Ministerial de la Organización, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Declaracionesydiscursos/Paginas/discursoministro20071130.aspx>

trabajo del Grupo de Minsk continua y las reuniones con las partes son periódicas.

4. Consecuencias del conflicto

Según Amnistía Internacional miles de personas han muerto a lo largo de estos años de enfrentamientos por la disputa de Karabakh⁸. La República de Nagorno-Karabakh no ha sido reconocida internacionalmente, aunque tiene estrechas relaciones con la vecina Armenia, con otros países del mundo y con varias organizaciones internacionales.

Uno de los puntos clave del conflicto han sido los movimientos forzados de personas. Se considera que más de 400.000 armenios se refugiaron en Armenia y otros se desplazaron internamente a zonas fronterizas. Más de 200.000 azeríes hicieron el camino inverso y se refugiaron en Azerbaiyán, mientras que hay más de 580.000 personas internamente desplazadas en Azerbaiyán. Aunque las cifras no son concluyentes, existen aproximadamente 36.000 refugiados armenios de Azerbaiyán y aproximadamente 71.000 armenios étnicos internamente desplazados en Nagorno-Karabakh⁹.

Los primeros refugiados armenios llegaron a Karabakh y a Armenia después de los disturbios en Sumgait a finales de febrero de 1988. Durante ese mismo año y el siguiente en Azerbaiyán algunos armenios fueron despedidos de sus empleos, intimidados y

⁸ *Azerbaydzan (self-proclaimed Nagorno-Karabakh Republic): fear of imminent execution*: Yury Bilichenko, *Amnesty International*, 3 June 1994, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR55/010/1994/en/023b7191-ec03-11dd-9b3b-8bf635492364/eur550101994es.html>

⁹ *Nagorno-Karabakh conflict, Office of the Nagorno-Karabakh Republic in the USA*, http://www.nkrusa.org/nk_conflict

asesinados. Como consecuencia de los disturbios en Bakú en 1990, los armenios que aún vivían allí (aproximadamente 350.000) fueron deportados a Yerevan, donde fueron reasentados en varias zonas de Armenia y Karabakh¹⁰.

Siguiendo con los datos de Amnistía Internacional, el conflicto de Nagorno-Karabakh ha dado lugar al reasentamiento de 528.000 azeríes de los territorios ocupados por los armenios, y 220.000 azeríes, 18.000 kurdos y 3.500 rusos huidos de Armenia a Azerbaiyán a partir de 1988-1989¹¹. Cerca de 154.000 personas internamente desplazadas viven en Bakú.

Actualmente en la República de Nagorno-Karabakh persisten muchos problemas como consecuencia de la guerra. Cabe citar como ejemplo lo ocurrido con el sistema educativo: 49 escuelas fueron destruidas durante la guerra y la reconstrucción es lenta y costosa. Otro problema grave es la escasez de agua potable, ya que los sistemas de abastecimiento fueron destruidos casi por completo. El agua está disponible en la capital de la república y centros regionales durante sólo una o dos horas por día. En muchos pueblos y ciudades, el agua está disponible sólo cada dos días.

El sistema sanitario de Nagorno-Karabakh también fue completamente destruido durante la guerra. Con la ayuda del Congreso estadounidense y otras organizaciones humanitarias internacionales, los hospitales han sido reconstruidos en la capital,

¹⁰ *Refugees and Internally Displaced Persons (IDP) in Nagorno Karabakh (Refugees Fact Sheet)*, Office of the Nagorno-Karabakh Republic in the USA, http://www.nkrusa.org/nk_conflict/refugees.shtml

¹¹ *Hundreds of thousands of people displaced*, Amnesty International, 28 June 2007, http://news.amnesty.org.au/news/comments/hundreds_of_thousands_of_people_displaced/

Stepanakert. Desde el alto el fuego en 1994, muchos edificios dañados han sido restaurados o reconstruidos gracias a la ayuda humanitaria.

II. OSETIA DEL SUR Y ABJASIA

Para entender la situación de los conflictos en Osetia del Sur y Abjasia, empezaremos por analizar los acontecimientos más recientes que han tenido lugar en la zona, para luego desgranar las sutiles diferencias entre las dos situaciones remontándonos un poco más en el tiempo.

Durante los últimos años han ido progresando las aspiraciones de Georgia de formar parte de la OTAN. Tras el pasado referéndum sobre la incorporación de Georgia a la OTAN y durante la cumbre de la organización celebrada a finales de 2008, se afirmó que no se excluía la posibilidad de que Georgia pudiera obtener el estatus de candidato a miembro de la OTAN.

Según algunos investigadores internacionales esta aspiración de Georgia puede acarrear y de hecho acarrea una gran cantidad de problemas. Por ejemplo, Georgia no tiene en realidad control sobre Abjasia y Osetia del Sur. Estas dos regiones declararon su independencia y son en la actualidad estados no reconocidos. Además, los dos territorios recibían y reciben el apoyo directo de Rusia, incluso con la presencia del ejército ruso en las dos regiones. Las negociaciones sobre la integridad territorial de Georgia no han obtenido ningún resultado, lo cual provoca diversas incógnitas: ¿Cuál será el territorio de la Georgia miembro de la OTAN?, ¿Qué fronteras serían aceptadas por parte de la ONU y de la OTAN?,

¿Cómo se aplicaría entonces la cláusula de protección mutua de la OTAN?

En estas circunstancias se llegó a agosto de 2008. Por un lado, Georgia debía con todos los métodos existentes solucionar los conflictos en Abjasia y Osetia del Sur y así dar un paso para poder entrar en la OTAN, y por otro, la Federación Rusa debía “parar y congelar temporalmente” las aspiraciones de Georgia para acceder a la OTAN, usando como argumento las mismas situaciones de Abjasia y Osetia del Sur.

Así, a partir del 8 de agosto, se desencadenaron y precipitaron los acontecimientos cuando:

- Georgia denunció la realización de “limpiezas étnicas” en Osetia del Sur por parte de los osetios contra los georgianos. Las fuerzas armadas de Georgia decidieron así lanzar un ataque sobre la capital de Osetia¹², dando lugar al comienzo de la guerra de los cuatro días.
- La Federación Rusa acusó a Georgia de causar un genocidio entre los osetios y en menos de un día comenzaron las operaciones militares en Osetia del Sur. La Federación Rusa también realizó una serie de operaciones militares en otros territorios de Arde, Zurdida y Pota¹³.
- El presidente de la Federación Rusa manifestó que Rusia iba a garantizar la seguridad de Abjasia y de Osetia del

¹² *Complicadas negociaciones del Consejo sobre Georgia*, Centro de Noticias de la ONU, 11 de agosto de 2008, <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=13171>

¹³ *Joint Press Conference with Federal Chancellor Angela Merkel, President of Russia, Official Web Portal, August 15, 2008*, http://president.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/08/15/2259_type82912tpe82914type82915_205379.shtml

Sur y que respetaría cualquier decisión de sus pueblos sobre el estatus político de sus repúblicas.

- Los EE.UU. condenaron rigurosamente las acciones de la Federación Rusa en Georgia, oficialmente declarando el apoyo a Georgia, pero al mismo tiempo subrayando que se excluía cualquier posible ayuda militar a Georgia.
- El reconocimiento internacional de la independencia de Osetia del Sur y Abjasia se inició el 26 de agosto de 2008, cuando el presidente de Rusia reconoció a las dos repúblicas tras la guerra de Osetia del Sur¹⁴ y solicitó a otras naciones que se unieran al reconocimiento junto con Rusia¹⁵. Las relaciones entre Rusia y la Unión Europea se enturbiaron tras el reconocimiento por parte de Rusia de la independencia de estas dos regiones¹⁶.

Aún existiendo diversas controversias, algunos expertos han declarado que “la independencia de Abjasia y Osetia del Sur es totalmente correcta desde un punto de vista jurídico. Con base jurídica en los artículos 70 y 72 de la Constitución de la URSS, Abjasia y Osetia del Sur eran autónomas dentro de la RSS de Georgia y no tenían derecho a declarar su propia independencia de la RSS de Georgia a menos que la propia Georgia decidiera abandonar la URSS, que fue lo que efectivamente pasó. En este caso las Comunidades Autónomas sí tenían derecho a decidir su

¹⁴ [Statement by President of Russia Dmitry Medvedev](http://eng.kremlin.ru/speeches/2008/08/26/1543_type82912_205752.shtml), President of Russia, Official Web Portal;

¹⁵ [Nicaragua reconoce independencia de Abjasia y Osetia del Sur](http://www.emol.com/noticias/internacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=320330), Emol Noticias, 3 de septiembre de 2008,

¹⁶ [Tensión franco-rusa sobre Osetia del Sur y Abjasia](http://www.granma.cubaweb.cu/2008/08/26/interna/artic16.html), Diario Granma, 26 de agosto de 2008,

propio futuro de forma independiente. Mientras Georgia declaró su independencia, tanto Abjasia como Osetia del Sur inicialmente decidieron permanecer en la URSS (para luego declarar su independencia después de la disolución de la URSS) y, por lo tanto, se mantuvo bajo la jurisdicción soviética, cambiando este estatus por la independencia plena con la posterior caída de la URSS¹⁷.

1. El conflicto de Abjasia

Abjasia y Georgia siempre han sido territorios con idiomas y culturas diferentes. Solo en dos etapas han estado unificadas; desde el año 1003 hasta el 1323, cuando una parte de lo que hoy es Georgia formaba parte del Reino de Abjasia, y de 1930 a 1991, cuando Abjasia era parte de la RSS de Georgia. Después de la Revolución Rusa, en 1931, el estatus de Abjasia fue reducido por Josif Stalin al de República Socialista Soviética Autónoma (RSSA), incorporada como parte dentro de la RSS de Georgia.

Hace mucho que Abjasia se encuentra entre la paz y la guerra. Aunque las negociaciones empezaron justo después de la conclusión de la fase militar del conflicto, se encontraron en un callejón sin salida, y la paz se mantuvo debido a la presencia de las fuerzas pacificadores de la CEI, formada por militares rusos y observadores militares de la ONU en la frontera entre Abjasia y Georgia. Pero a pesar de esta presencia internacional, siguieron produciéndose víctimas, tanto civiles como militares.

En la actualidad, resulta evidente que si las fuerzas pacificadores rusas y los observadores de la ONU salieran de estas zonas, se

¹⁷ *Kosovo y Abjasia: contrastes y comparaciones*,
<http://www.abkhazeti.info/war/War.php>

abriría una nueva etapa del conflicto. "Ni paz, ni guerra", así se describe habitualmente la situación en Abjasia.

El conflicto armado que estalló hace más de siete años en el territorio de Georgia se ha transformado en una guerra verbal. Aunque las posiciones oficiales de las partes son conocidas, todavía no están claros ni los verdaderos motivos ni los objetivos de las partes del conflicto. Hasta ahora no hay una única explicación sobre lo ocurrido entre abjasios y georgianos. Si los políticos y los científicos georgianos usan, como regla general, la expresión "el conflicto en Abjasia" (las organizaciones internacionales siguen también la terminología georgiana), en Abjasia existe la opinión unánime de que se trata de un conflicto "entre Abjasia y Georgia". Tiflis oficialmente presenta la guerra de 1992-1993 como el conflicto entre las comunidades georgianas y abjasias, con la participación activa de Rusia. Para la sociedad abjasia, la escalada militar fue el final lógico de la política activa de enfrentamiento propiciada por los políticos de Georgia.

Para entender este punto debemos remontarnos un poco en el tiempo. La política central del gobierno de Georgia en el período comprendido entre 1930 y 1950 nunca satisfizo a los intelectuales y las élites de Abjasia. Según su opinión, el gobierno central de Tiflis promovió una completa *georgización* de Abjasia. El idioma georgiano pasó a ser de uso obligatorio y el abjasio fue prohibido. El alfabeto abjasio fue sustituido por el alfabeto georgiano y todas las escuelas que enseñaban abjasio fueron cerradas.

En agosto de 1990, el Soviet Supremo de Abjasia declaró su independencia de la RSS de Georgia y su inclusión en la URSS como

república independiente. Esta declaración fue boicoteada por parte de los parlamentarios georgianos.

Posteriormente, Georgia declaró su independencia de la CEI el 9 de abril de 1991, incluyendo el territorio de Abjasia dentro de las fronteras de Georgia en contra de la voluntad ya manifestada por parte de los abjasios. Para los abjasios esto significó el fin de su estatus especial de autonomía.

En un intento por establecer su dominio sobre la zona, en 1992 el gobierno georgiano envió tropas a Abjasia. Como resultado de la operación, estallaron fuertes combates entre el ejército georgiano y el ejército abjasio en las cercanías de Sujumi. Todo esto desencadenó una guerra entre Georgia y Abjasia que duró más de un año (de agosto de 1992 a septiembre de 1993), dejando muchas bajas civiles y militares. A finales de septiembre de 1993, las fuerzas de Abjasia tomaron el control de Sujumi¹⁸.

Con la mediación de la ONU y de Rusia, los líderes de Georgia y Abjasia se reunieron en Sochi para firmar un acuerdo de paz. El acuerdo preveía un alto al fuego a partir del 28 de julio de 1993 y el funcionamiento de los grupos de control (con la participación de la Federación Rusa, Georgia y Abjasia) para la observación del régimen de alto al fuego. El acuerdo también preveía la participación de la ONU para garantizar el respeto al mismo. Después de las consultas al Consejo de Seguridad de la ONU, se acordó la presencia de observadores internacionales y de fuerzas pacificadoras en la zona del conflicto. Sin embargo, debido a la

¹⁸ Gourgoulia, M. e Imedashvili, E., *Abjasia entre la guerra y la paz*, Revista del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Número 1, año 2000, http://www.redcross.int/ES/mag/magazine2000_1/abkhazie_es.html

hostilidad irreconciliable de las partes, la implementación efectiva del acuerdo fracasó.

En muchos momentos hubo tanta tensión que los líderes hicieron caso omiso del planteamiento de paz y las negociaciones quedaron congeladas. Esto dio lugar al incremento del número de víctimas en Abjasia. Así se llegó al final del conflicto cuando el ejército georgiano tuvo que salir definitivamente de Abjasia en septiembre de 1993. Después de estos acontecimientos se iniciaron unas nuevas negociaciones para restablecer la paz. Éstas, sin embargo, no han dado todavía resultado, pues no se han encontrado soluciones aceptables sobre las cuestiones fundamentales para ninguna de las partes del conflicto.

Según fuentes oficiales de Georgia, en esta guerra perdieron la vida unos 3.000 miembros de las fuerzas armadas georgianas y 7.000 civiles de diversos orígenes (georgiano, ruso, armenio, abjasio, etc.). Según estadísticas de Abjasia, el conflicto se cobró 2.700 vidas y unas 5.000 personas resultaron heridas. A raíz de la guerra en Abjasia, más de 200.000 habitantes de la república autónoma tuvieron que abandonar su hogar y refugiarse en otras regiones de Georgia u otros lugares¹⁹.

En este conflicto cada una de las partes tiene su propia versión de los hechos. Tiflis afirma que está defendiendo la integridad territorial de Georgia; Sujumi insiste en la independencia de Abjasia. Se culpan mutuamente de genocidio para captar la atención internacional. Los desacuerdos entre ambos no dejan de agravar la situación y esperan que en un futuro la justicia caiga sobre el otro.

¹⁹ *Ibid.*

Abjasia hoy

Como en tantos otros conflictos modernos, los civiles han sido los que más han sufrido las consecuencias de la guerra en Abjasia. Catorce años de negociación, conducida alternativamente por la ONU y Rusia, han hecho poco para resolver el conflicto en Abjasia. Sin embargo, han habido algunos éxitos: aproximadamente 45.000 georgianos internamente desplazados han vuelto a sus casas en la región de Gali.

El conflicto ha provocado el desplazamiento de más de 250.000 personas. Desde entonces pocas de estas personas han regresado a Abjasia. Las tensiones continúan vivas y no se ha retomado el diálogo entre las partes. "La guerra ha devastado Abjasia, cuya población ha caído de 500.000 habitantes (antes del conflicto) a 150.000, según las estimaciones que maneja la Comisión Europea. Al otro lado de la frontera, decenas de miles de georgianos que huyeron de Abjasia continúan desplazados en Georgia, en particular en la región occidental"²⁰.

Según el informe Anual de Operaciones de Paz de la ONU del 2004, desde la guerra entre Abjasia y Georgia, más de 60.000 refugiados han regresado a Abjasia, lo que representa el programa de reasentamiento pacífico más grande en tiempos modernos²¹. Sin embargo, más de 200.000 desplazados de Abjasia viven todavía en condiciones inhumanas en Georgia.

²⁰ UE/Georgia. -La CE concede 4 millones de euros a las víctimas del conflicto entre Georgia y Abjasia, Noticias LUKOR, 27 de agosto de 2004, <http://www.lukor.com/not-mun/europa/0408/27171602.htm>

²¹ Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Informe Anual 2004, <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/yir04/ch4.htm>

La infraestructura (agua potable, aguas residuales, electricidad y carreteras), así como los sistemas sanitarios y educativos de la región de Gali -donde se encuentra la mayoría de los desplazados- están colapsados. Este hecho se puede explicar porque la región fue una de las más afectadas por los enfrentamientos durante el conflicto y porque Sujumi no ha sido capaz de rehabilitar la infraestructura social ni de pagar sueldos suficientes para retener a funcionarios profesionales, sobre todo en el sector de salud.

Durante la guerra de 1992-1993, los daños a la población civil de Abjasia fueron masivos. Se destruyeron escuelas, hospitales, reliquias culturales y edificios del gobierno, y más de 500 pueblos fueron arrasados. La situación de los refugiados de la guerra de Abjasia es terrible. Malviven en viejos e insanos edificios. Ahora se están construyendo instalaciones para alojarlos pero, tras el último conflicto en Osetia del Sur, han surgido tensiones entre los antiguos y los nuevos refugiados debido a la escasez de recursos. Los abjasios creen que esta última guerra ha servido para que el mundo piense también en ellos. Sin embargo, las autoridades abjasias consideran "muy difícil" que los refugiados georgianos puedan volver a Abjasia, porque se les acusa de haber comenzado la guerra, lo cual dificulta su futura reintegración.

2. El conflicto de Osetia del Sur

El territorio de Osetia se encuentra dividido en Osetia del Norte, que pertenece a Rusia, y Osetia del Sur, que pertenece a Georgia. La rivalidad entre Georgia y Osetia del Sur, se remonta al año 1918, fecha en la que, tras la revolución rusa, Georgia obtiene su independencia. Los georgianos acusaron a los osetios de trabajar para los bolcheviques, lo que desencadenó una serie de revueltas

que fueron reprimidas muy severamente por las autoridades georgianas desde Tiflis. A fin de evitar este tipo de rivalidades por nacionalismos étnicos, Rusia creó en 1922 la República Socialista Federativa Transcaucásica que incluía a naciones enfrentadas en un mismo territorio: Georgia, Armenia y Azerbaiyán. Cuando esta República se disuelve en 1936, Georgia se incorpora a la URSS, adquiriendo Osetia del Sur, Abjasia y Adzaria. Osetia del Sur, con el estatuto de región autónoma y con capital en Tskhinvali, tiene una población de aproximadamente cien mil habitantes, mayoritariamente osetia (70%) y en menor medida georgiana (30%).

Se podría decir que el comienzo del conflicto se remonta al año 1989, cuando en la prensa entonces comunista se habían publicado unos artículos de marcado carácter nacionalista, y era lanzada la conocida consigna "Georgia para los georgianos", lo que en su momento se percibió como una amenaza directa a la población de Osetia del Sur.

Tras los acontecimientos de 1990 y la disolución de la URSS, los diputados de Osetia del Sur proclamaron una república independiente. Georgia respondió con una negativa a este acto, lo que llevó a la abolición de la autonomía y a la declaración del estado de emergencia en la región, dando lugar al comienzo de los enfrentamientos.

El 6 de enero de 1991 comenzó la lucha armada. La Guardia Nacional georgiana trataba de penetrar en la capital de Osetia del Sur, Tskhinvali, enfrentándose a las milicias de la región. La guerra trajo consigo grandes pérdidas: cerca de 2.000 muertos y más de 4.000 desplazados. Los enfrentamientos se prolongaron durante dos

años. El 14 de julio de 1992 una fuerza de paz ruso-georgiano-osetia consiguió imponer un alto al fuego a los combates. El conflicto acabó con la firma del Tratado de Dagomis, que establecía la presencia de fuerzas de paz trilateras (georgiana, rusa y osetia)²². Aún así, hubo que esperar tres años antes de la firma de un "memorando de entendimiento" entre el presidente de Georgia, Eduard Shevardnadze, y el presidente de facto (electo más tarde en 1996) de Osetia del Sur, Ludwig Chibirov²³.

El conflicto significó también la implementación de políticas de limpieza étnica por ambos bandos, que tenían como objetivo crear zonas étnicas homogéneas. La consecuencia de estas políticas fue el desplazamiento masivo de poblaciones tanto georgianas como osetias y la multiplicación de los refugiados.

La OSCE permanece en Georgia desde 1992 para promover las negociaciones de paz. También el Alto Comisionado de Minorías Nacionales de la OSCE ha trabajado junto con el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (con sede en Sujumi). El mandato de la misión es promover el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, y asistir al desarrollo de las instituciones democráticas. El mandato incluye la vigilancia de la frontera entre Rusia y Georgia. En 1992 se firmó también un "Acuerdo de Principios entre Georgia y Rusia para el Arreglo del Conflicto Georgiano-Osetio", con un alto al fuego y la creación de una Comisión de Control Conjunta, formada por representantes de Georgia, Rusia, Osetia del Norte y Osetia del Sur, que nunca ha sido

²² *Un polvorín a punto de estallar*, Noticias BBC, 8 de agosto de 2008, http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/international/newsid_7549000/7549117.stm

²³ *Breve panorámica geopolítica de Osetia del Sur*, Noticias ABC, 18 de agosto de 2008 <http://www.abc.es/20080808/internacional-europa/breve-panoramica-geopolitica-osetia-200808081549.html>

bien recibida por Georgia, que se considera en minoría en dicha Comisión²⁴.

El 12 de noviembre de 2006 se celebró un referéndum, que no ha sido reconocido por Georgia ni por la comunidad internacional, con un 91% de participación, donde el 99% de los votantes se decidió por la independencia de Georgia, la unificación con Osetia del Norte y, por tanto, la anexión a la Federación Rusa. Después de esa fecha, se dieron diversos encuentros entre autoridades georgianas y osetias que no lograron, sin embargo, resolver el estatus político de Osetia del Sur. Dos semanas después de que Kosovo declarase su independencia en 2008, el Parlamento de Osetia del Sur pidió a la ONU, la UE, la CEI y Rusia que reconocieran su independencia²⁵, petición que no fue atendida.

El presidente georgiano Shevardnadze fue reemplazado por Mijail Saakashvili, tras el golpe de estado de 2003, conocido como Revolución Rosa. Saakashvili fue más tarde elegido como presidente de Georgia y prometió restaurar la integridad nacional de Georgia²⁶.

En la madrugada del 7 al 8 de agosto de 2008 se desencadenó un nuevo enfrentamiento en Osetia del Sur, cuando el presidente Saakashvili ordenó a su ejército recuperar el control de Osetia del Sur por la fuerza.

²⁴ Fisas, V., Procesos de Paz, Georgia (Osetia del Sur), Escola de Cultura de Pau, septiembre 2007,

<http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/07procesos036.pdf>

²⁵ *Osetia del Sur pide su reconocimiento a Rusia, la Unión Europea y la ONU*, El País, 5 de marzo de

2008, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Osetia/Sur/pide/reconocimiento/Rusia/Union/Europea/ONU/elpepuint/20080305elpepuint_11/Tes

²⁶ Massagué, R., *El punto que se perdió en Tiflis*, El Periódico, 13 de agosto de 2008,

<http://www.elperiodico.com/BLOGS/blogs/rosamassague/archive/2008/08/13/el-punto-que-se-perdi-en-tiflis.aspx>

Algunos analistas creen que este conflicto fue planeado por Georgia para poder entrar en la OTAN, ya que para ser miembro de esta organización un estado no puede tener problemas territoriales pendientes de resolución²⁷. Lo cierto es que desde entonces, las versiones georgianas, rusas y osetias de lo que lo ocurrió durante los siguientes días y sobre las causas del ataque, son no sólo contradictorias, sino simplemente irreconciliables. Georgia acusó a la Federación Rusa de repartir pasaportes rusos a la población de Osetia de Sur e intentar así un *rusificación* de la zona, y Rusia alegó su completa inocencia y el ataque indiscriminado y sin causa de las tropas georgianas.

Estados Unidos, la Unión Europea y Rusia se reunieron con carácter de urgencia en el Consejo de Seguridad para buscar una solución a los hechos. Ese mismo día Rusia enviaba refuerzos a la zona en conflicto. Las tropas georgianas tomaron el control de una parte de la capital, Tskhinvali. Las autoridades de Osetia del Sur pidieron a Rusia que defendiera a sus ciudadanos en un comunicado del Comité de Información de Prensa del gobierno de Osetia del Sur: “El pueblo de Osetia del Sur pide ayuda al presidente y al Gobierno de Rusia y que adopten medidas urgentes para defender a los ciudadanos que son ciudadanos de la Federación Rusa”²⁸.

Durante los dos primeros días de guerra más de 140 autobuses transportaron a refugiados de Osetia del Sur a la vecina región de

²⁷ *Why South Osetia? Why now?*, *Circassian Word Blog*, *News and analysis on the Caucasus*, 9 August 2008, <http://circassianworld.blogspot.com/2008/08/why-south-ossetia-why-now.html>

²⁸ *Medvédev: Rusia no permitirá la "muerte impune" de los ciudadanos rusos en Osetia del Sur*, *Público*, 8 de agosto de 2008, <http://www.publico.es/internacional/140384/osetia/sur/denuncia/nuevo/ataque/georgiano/posible/asalto/capital>

Osetia del Norte para huir de los combates²⁹. Según *Human Rights Watch*, el servicio federal de migración registró 24.000 refugiados, 11.000 de los cuales el 10 de agosto ya habían vuelto³⁰.

Tres días después del inicio de la ofensiva militar georgiana, el gobierno de Tiflis entregó en la embajada rusa de la capital una nota anunciando el cese de las operaciones militares en la zona. El ejército georgiano se retiró entonces de Osetia del Sur³¹.

Estados Unidos intentó mediar en la ONU presionando a Rusia, pero el veto en el Consejo de Seguridad frenó todo intento de mediación. Así, las negociaciones se vehicularon finalmente a través de Francia, país en que recaía la presidencia de turno de la Unión Europea³². Los presidentes de Rusia, Dmitri Medvédev, y Francia, Nicolás Sarkozy, acordaron un plan de seis puntos para solucionar el conflicto en la región de Osetia del Sur³³. El acuerdo, anunciado en rueda de prensa conjunta por ambos dirigentes, estipuló los siguientes puntos principales:

²⁹ [Un millar de personas mueren en el ataque del Ejército georgiano a la capital de Osetia del Sur](http://www.abc.es/20080808/internacional-internacional/georgia-bombardeo-osetia-ataque-rusia-200808080730.html); Periódico ABC, 8 de agosto de 2008, <http://www.abc.es/20080808/internacional-internacional/georgia-bombardeo-osetia-ataque-rusia-200808080730.html>

³⁰ *Georgia/Russia: Update on casualties and displaced civilians*, *Human Rights Watch*, August 9, 2008, <http://www.hrw.org/en/news/2008/08/09/georgiarussia-update-casualties-and-displaced-civilians>

³¹ *Georgia "se retiró de Osetia del Sur"*, Noticias BBC, 10 de agosto de 2008, http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/international/newsid_7552000/7552027.stm

³² *Saakashvili firma el acuerdo de alto el fuego y Rusia dice que lo suscribirá como mediador*, Europa Press, 16 de agosto de 2008, <http://www.europapress.es/internacional/noticia-ronica-georgia-anadida-saakashvili-firma-acuerdo-alto-fuego-rusia-dice-suscribir-mediador-20080815201625.htm>

³³ *Medvedev firmó los seis principios de arreglo del conflicto en Georgia*, Ria Novosti, 16 de agosto de 2008, <http://sp.rian.ru/international/20080816/116082935.html>

- Rusia y Georgia se comprometen a no usar la fuerza.
- Deben cesar las hostilidades de manera definitiva.
- Deben asegurar un acceso libre a la ayuda humanitaria.
- Las fuerzas georgianas deben volver a sus posiciones originales.
- Los soldados rusos deben retirarse a las posiciones que tenían antes del conflicto.
- Se abrirá un diálogo internacional sobre el futuro status en los territorios separatistas de Abjasia y Osetia del Sur.

La guerra del 2008 puede haber parecido corta, pero para los habitantes de la región no terminó con el alto al fuego. Aún hoy sufren las consecuencias. La principal consecuencia de los combates son los muertos y los desplazados, con cifras muy diferentes según la fuente. El conflicto en Osetia del Sur ha causado, al menos, 2.000 muertos entre la población civil, según el embajador ruso en Georgia, Vyacheslav Kovalenko. Estos datos chocan con los facilitados por el Gobierno georgiano que cifra en 129 los civiles muertos y en cerca de 800 las personas heridas.

Según el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), unas 163.000 personas se vieron obligadas a huir de sus hogares: 127.000 se desplazaron dentro de la propia Georgia y 36.000 huyeron a la Federación Rusa. Desde que cesaron las hostilidades, según los informes del ACNUR, la gran mayoría de los habitantes de Osetia del Sur que huyeron a la Federación Rusa han podido regresar. De las 127.000 personas que se calcula que se desplazaron dentro de Georgia en total, solamente unas 68.000 han

podido regresar a sus casas, y se espera que otras 5.000 puedan hacerlo en breve³⁴.

Después de cumplirse el primer aniversario del comienzo del conflicto, la organización Amnistía internacional publicó un informe sobre la situación de derechos humanos en Osetia del Sur después del cese del conflicto³⁵. Según esta organización, 30.000 personas, la mayoría de etnia georgiana continúan desplazadas sin poder regresar a sus hogares. De éstas, la ONU estima que 18.000 proceden de Osetia del Sur, por lo que es "improbable" que puedan volver "a corto plazo"³⁶. Además, informes de Amnistía Internacional señalan que "ni las autoridades rusas ni las georgianas han procesado a nadie en relación con las graves violaciones del derecho internacional o del derecho interno durante el conflicto e inmediatamente después del conflicto"³⁷.

La seguridad sigue siendo un gran desafío en la región, donde algunas zonas han quedado prácticamente deshabitadas. Y la difusa línea de separación entre Georgia y Osetia del Sur no hace sino agravar las cosas. A la mayoría de las personas desplazadas en Georgia se les ha ofrecido alojamiento alternativo o una indemnización. En la actualidad, 8.000 personas viven en 36 nuevos

³⁴ *Humanitarian aid for displaced from South Osetia conflict*, United Nations High Commissioner for Refugees, August 11, 2008, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=48a05b414>

³⁵ *Amnesty International*, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR04/001/2009/en/f9998486-b2d7-4356-843d-196a8a6c9486/eur040012009eng.pdf>

³⁶ *Seguridad para la población civil y rendición de cuentas para los gobiernos*, Amnistía Internacional, 1 de octubre de 2008, <http://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/seguridad-para-la-poblacion-civil-y-rendicion-de-cuentas-para-los-gobiernos/>

³⁷ *Civilians in the aftermath or war, the Georgia-Russia conflict one year on*, Amnesty International, 2009, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR04/001/2009/en/f9998486-b2d7-4356-843d-196a8a6c9486/eur040012009eng.pdf>

asentamientos rurales o urbanos, provistos de mobiliario y servicios básicos. Tsjinvali, capital de Osetia del Sur, está en mejor situación que el resto de la región porque ha recibido ayudas para obtener alojamientos temporales. Pero la mayoría de personas no tienen acceso a asistencia médica, colegios o trabajo. El hospital de Tsjinvali carece de agua potable, además las canalizaciones están destruidas y no tiene luz eléctrica³⁸.

Según un informe de Amnistía Internacional muchas de las personas de etnia georgiana que han regresado a zonas adyacentes a Osetia del Sur ya no tienen acceso a sus campos ni a sus huertos, ya que éstos o bien se encuentran en territorio bajo jurisdicción de las autoridades de facto de Osetia del Sur, o no se ha limpiado la zona de explosivos. La OSCE y la ONU tuvieron que anular sus misiones de observación en la región como consecuencia de las complicaciones en la situación. En la actualidad los únicos observadores internacionales son los de la Unión Europea y no pueden acceder a las zonas controladas por las autoridades de Osetia del Sur³⁹.

III. CONCLUSIONES

El Cáucaso Sur es una zona estratégica de gran interés para la Unión Europea. Esta organización ha mostrado su preocupación por la situación democrática y el respeto de los derechos humanos en la

³⁸ *¿Se acuerda de Osetia?*, El País, 1 de agosto de 2009, http://www.elpais.com/articulo/internacional/acuerda/Osetia/elpepuint/20090801elpepuint_4/Tes

³⁹ *Georgia/Federación Rusa: Secuelas de la guerra un año después*, Amnistía Internacional, 7 de agosto de 2009, <http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/federacion-rusa-georgia-secuelas-guerra-20090807>

región (en particular los procesos electorales y la falta de pluralidad política). Las consecuencias de los conflictos de Osetia del Sur/Abjasia con Georgia, que en agosto de 2008 llevó al choque armado entre Rusia y Georgia, y el conflicto de Nagorno-Karabakh entre Armenia y Azerbaiyán, son otros tantos motivos de preocupación. En Georgia, Armenia y Azerbaiyán, hasta 1.5 millones de personas han huido de sus casas a consecuencia de enfrentamientos étnicos en los últimos 15 años.

Los principales intereses de la Unión Europea en la región son el fomento de la estabilidad, el apoyo a la integridad territorial de Georgia, asegurar el respeto a la misión de observadores de la UE presentes en dicho país, la consolidación de las reformas económicas y políticas y la promoción del diálogo con Rusia, fundamental para avanzar en la búsqueda de una solución a los conflictos congelados de la región. En esta línea se canaliza la cooperación de la UE y Rusia para estabilizar y desarrollar la región del Cáucaso del Sur, tratando de garantizar los derechos de los pueblos y las personas y evitando que sea sólo Rusia quien decida sobre el futuro de la región.

Después de más de 10 años desde el alto al fuego, los conflictos están congelados y olvidados. Sin embargo, esta congelación no ha traído la solución de los mismos, sino que ha provocado una "amnesia" en muchos representantes de la comunidad internacional. A esto se suma que las partes implicadas no desean cooperar en la búsqueda de soluciones. Los bloqueos hasta ahora continúan, el éxodo de la población también. Durante los últimos años la comunidad internacional ha concentrado su atención en la lucha contra el terrorismo olvidando otros peligros que amenazan al planeta. Así, son muy preocupantes los éxodos humanos y los

grandes movimientos migratorios de los países en guerra a los del primer mundo. Es necesario aplicar todos los esfuerzos para prevenir la tensión y los problemas vinculados a la inestabilidad, y no permitir la transformación de esta tensión en nuevas luchas armadas. Nuestro propio futuro está en juego.

BIBLIOGRAFÍA, REFERENCIAS WEB Y DOCUMENTACIÓN

- Amnesty International, Azerbaydzan (self-proclaimed Nagorno-Karabakh Republic): fear of imminent execution: Yury Bilichenko,
<http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR55/010/1994/en/023b7191-ec03-11dd-9b3b-8bf635492364/eur550101994es.html>
- *Breve panorámica geopolítica de Osetia del Sur*, Noticias ABC, 18 de agosto de 2008
<http://www.abc.es/20080808/internacional-europa/breve-panoramica-geopolitica-osetia-200808081549.html>
- *Declaración de proclamación de la República de Nagorno - Karabakh*, en: Nagorno - Karabakh Republic, Ministry of Foreign Affairs, <http://www.nkr.am/eng/deklaraciya209.html>
- Fisas, V., (2007) *Procesos de Paz*, Georgia (Osetia del Sur), Escola de Cultura de Pau,
<http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/07procesos036.pdf>
- *Georgia "se retiró de Osetia del Sur"*, Noticias BBC, 10 de agosto de 2008,
http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_7552000/7552027.stm
- Gourgoulia, M. e Imedashvili, E., *Abjasia entre la guerra y la paz*, Revista del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja,
http://www.redcross.int/ES/mag/magazine2000_1/abkhazie_es.html
- Human Rights Watch, *Georgia/Russia: Update on casualties and displaced civilians*, August 9, 2008,
<http://www.hrw.org/en/news/2008/08/09/georgiarussia-update-casualties-and-displaced-civilians>

- Intervención del Presidente en ejercicio de la OSCE en la sesión de clausura del Décimo Quinto Consejo Ministerial de la Organización, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España,
<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Declaracionesydiscursos/Paginas/discursoministro20071130.aspx>
- Joint Press Conference with Federal Chancellor Angela Merkel, President of Russia, Official Web Portal, August 15, 2008,
http://president.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/08/15/2259_ty_pe82912type82914type82915_205379.shtml
- Kosovo y Abjasia: contrastes y comparaciones,
<http://www.abkhazeti.info/war/War.php>
- Massagué, R., *El punto que se perdió en Tiflis*, El Periódico, 13 de agosto de 2008,
<http://www.elperiodico.com/BLOGS/blogs/rosamassague/archive/2008/08/13/el-punto-que-se-perdi-en-tiflis.aspx>
- *Medvedev firmó los seis principios de arreglo del conflicto en Georgia*, Ria Novosti, 16 de agosto de 2008,
<http://sp.rian.ru/international/20080816/116082935.html>
- Medvédev: *Rusia no permitirá la "muerte impune" de los ciudadanos rusos en Osetia del Sur*, Público, 8 de agosto de 2008,
<http://www.publico.es/internacional/140384/osetia/sur/denuncia/nuevo/ataque/georgiano/posible/asalto/capital>
- Nicaragua reconoce independencia de Abjasia y Osetia del Sur, Emol Noticias, 3 de septiembre de 2008,
<http://www.emol.com/noticias/internacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=320330>
- Office of the Nagorno-Karabakh Republic in the USA,
http://www.nkrusa.org/nk_conflict
- Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Informe Anual 2004, <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/yir04/ch4.htm>

- Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE): <http://www.osce.org>
- Peirotti, M. S., *El rol de Rusia en el conflicto de Nagorno-Karabakh*, <http://www.reportercaucaso.com/nagorno.htm>
- Population in Nagorno-Karabakh 2007, National Statistical Service of Nagorno-Karabakh Republic, http://www.stat-nkr.am/2002_2007/0_2%20himcuc_6-10.pdf
- *Saakashvili firma el acuerdo de alto el fuego y Rusia dice que lo suscribirá como mediador*, Europa Press, 16 de agosto de 2008, <http://www.europapress.es/internacional/noticia-cronica-georgia-anadida-saakashvili-firma-acuerdo-alto-fuego-rusia-dice-suscribira-mediador-20080815201625.htm>
- Shahmuratian, S. (1990), *La tragedia de Sumgait: Pogroms contra armenios en Azerbaijan soviética*, Nueva York, Instituto de Zoryan.
- Tensión franco-rusa sobre Osetia del Sur y Abjasia, Diario Granma, 26 de agosto de 2008, <http://www.granma.cubaweb.cu/2008/08/26/interna/artic16.html>
- UE/Georgia.-La CE concede 4 millones de euros a las víctimas del conflicto entre Georgia y Abjasia, Noticias LUKOR, 27 de agosto de 2004, <http://www.lukor.com/not-mun/europa/0408/27171602.htm>
- *Un millar de personas mueren en el ataque del Ejército georgiano a la capital de Osetia del Sur*, Periódico ABC, 8 de agosto de 2008, <http://www.abc.es/20080808/internacional-internacional/georgia-bombardeo-osetia-ataque-rusia-200808080730.html>
- Un polvorín a punto de estallar, Noticias BBC, 8 de agosto de 2008, http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_7549000/7549117.stm

- Why South Osetia? Why now?,Circassian Word Blog, News and analysis on the Caucasus, 9 August 2008, <http://circassianworld.blogspot.com/2008/08/why-south-ossetia-why-now.html>

CONFLICTOS OLVIDADOS EN EL CÁUCASO SUR Y EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA*

I. PRESENTACIÓN DE LOS PRINCIPALES CONFLICTOS: OSETIA DEL SUR, ABJASIA, NAGORNO-KARABAJ¹

Los conflictos en la región del Cáucaso Sur se muestran a la luz pública tras la desintegración de la URSS quien, bajo el manto de la estatalidad, mantenía unidos pueblos en ocasiones históricamente enfrentados por sus diferencias e intereses divergentes. Hasta tal punto ha llegado la conflictividad que el Cáucaso Sur se ha caracterizado como una de las regiones más inestables del espacio post-soviético desde principios de los años noventa.

La adecuada comprensión de la situación actual, de eso que ha dado en denominarse “conflictos congelados”, exige retrotraerse a épocas pasadas. La región del Cáucaso Sur estuvo bajo protectorado ruso para protegerse y liberarse del Imperio otomano hasta su integración total en la Rusia zarista con Alejandro I (1811). En 1803-1813 tiene lugar la guerra ruso-persa por el control del Cáucaso Sur.

La peculiar identidad de la región se manifiesta ya en 1832, fecha de la insurrección georgiana duramente reprimida por el Zar. En 1918 las tres repúblicas logran la independencia. La política de rusificación de Alejandro III hace surgir el nacionalismo georgiano

* Natividad Fernández Sola, profesora de derecho internacional público y relaciones internacionales de la Universidad de Zaragoza.

¹ Una referencia pormenorizada al contexto histórico en el que surgen los conflictos en la región del Cáucaso Sur, en A. Priego Moreno, *El Cáucaso: del fin de la URSS a la Revolución de la Rosa*, UNISCI, Madrid, 2009.

representado por el poeta Ilya Tchavtchavadze. Sin embargo, con la I Guerra Mundial, los georgianos aparcen sus reivindicaciones sociales para defender a Georgia, al lado del ejército zarista, del Imperio otomano.

Con la revolución rusa siguió manifestándose la autoridad central y se designó un Comisario especial para asuntos transcaucásicos. Los georgianos fueron rompiendo con los bolcheviques, y los mencheviques se hicieron con el poder de la autoridad central. El desorden interno provocado por los bolcheviques provoca la conquista de Batumi en 1918 por los otomanos. En marzo de ese año se proclamaba la República Transcaucásica que abarcaba a los tres países de la región. Los aliados reconocieron a Georgia en 1921. Mediante la creación del Partido Comunista de Georgia, Rusia vuelve a reconquistar el Cáucaso Sur con las miras puestas en los pozos petrolíferos de Bakú. En diciembre de 1922 la República de Transcaucasia se convertía en miembro de la URSS. Sin embargo, los georgianos siempre fueron reacios a la dominación soviética y de ahí las revueltas de 1956, 1974, 1981 y 1989.

Dentro de la especialización económica soviética, igual que ocurrió durante el Imperio zarista, Georgia era la proveedora de productos hortícolas y fuente de turismo, principalmente a través de las regiones de Abjasia y Adzharia. El suministro energético lo proporcionaba Azerbaiyán. La petición de más autonomía para las repúblicas que integraban Georgia fue provocando tensiones entre georgianos, osetios y abjasianos que, a finales de los años 80, desembocaron en enfrentamientos violentos; problemas nacionalistas internos relacionados con Abjasia, Osetia del Sur y en menor medida con Adzharia, territorios con mayorías rusas más o menos artificiales.

La voluntad rusa de influir en esta situación se notó en el conflicto de Abjasia. El 14 de agosto de 1992 tropas paramilitares georgianas entraron en Abjasia con el pretexto de proteger las vías férreas de los grupos del ex presidente georgiano Gamsajurdia (en ese momento lo era E. Shevernadze). Las tropas georgianas aprovecharon para tomar todo el territorio de Abjasia incluyendo su capital Sujumi. El gobierno ruso ayudó a los rebeldes de Abjasia a resistir la ofensiva georgiana. En 1993 las tropas georgianas fueron derrotadas y retiradas al norte de Sujumi. Con ello se forzó a Georgia a incorporarse a la CEI y al despliegue de tropas de esta Organización como fuerza de paz. 1500 de estos "cascos blancos" se encuentran en la actualidad en Abjasia y 500 en Osetia; operación supervisada por las Naciones Unidas aunque no cumple todos los requisitos como fuerza de paz al perseguir predominantemente el interés ruso.

Con el apoyo ruso a las causas de Abjasia y Osetia del Sur se alentaba el independentismo checheno y/o daguestaní. La influencia rusa también se demuestra por la presencia de tropas e instalaciones militares rusas sobre la base de un acuerdo de 1995 a cambio de construir un ejército georgiano frente a los secesionismos. Es también relevante la influencia económica y energética de Rusia sobre Georgia. De acuerdo con la filosofía de Rusia aplicable a esta región, todo extranjero próximo forma parte de Rusia.

En el caso de Osetia del Sur, sus habitantes desean unirse a Rusia, adonde pertenece Osetia del Norte; región que constituye un centro militar ruso en sus operaciones en el Cáucaso Sur. El enfrentamiento en la zona se remonta a los tiempos de la

revolución. En concreto, en 1918 Osetia apoya a los bolcheviques y Georgia a los mencheviques, lo que determina su posición posterior. A finales de los años 80 las relaciones se deterioran más. En diciembre de 1990, Georgia abole la autonomía como reacción a una declaración de independencia de Osetia, tres meses antes, no contando entonces con la protección de Moscú por la debilidad del Gobierno Gorbatchev del momento. Gamsajurdia llegó a prohibir los matrimonios mixtos con osetios; medida que no hacía sino evidenciar las diferencias o la falta de identidad de osetios y el resto de los georgianos.

Armenia también ha sido centro de las luchas entre el Imperio persa y el otomano. La consecuencia de estas luchas fue el reparto del territorio armenio entre ambos. También los armenios acuden al imperio zarista como solución última frente a los turcos. Tras el Tratado de Andrianópolis en 1821, la parte occidental de Armenia quedaba bajo soberanía otomana y la oriental bajo soberanía zarista. Pese a la posición privilegiada dentro del imperio otomano, encargados del comercio, la banca y profesiones liberales, la pretensión de turquificación de la población lleva a los armenios a dejar de sentirse seguros. La presión de las potencias europeas y de Estados Unidos para debilitar el imperio favoreció la emergencia del nacionalismo armenio. En 1915 millón y medio de armenios fueron ejecutados por funcionarios del gobierno otomano con la supuesta complicidad de los azeríes lo que provocó la enemistad permanente entre ambos pueblos. Nicolás I se proclamó Rey de Armenia. Todavía en la actualidad Armenia mantiene vigente el tratado de seguridad colectiva con Rusia. Es por tanto el único bastión militar ruso en la región.

Por su cercanía étnica, los azeríes veían a los turcos como aliados y con su apoyo consiguen la independencia. Tras la independencia en 1918, Georgia contaba con el apoyo de Alemania, Azerbaiyán con el de Turquía y Armenia se sentía abandonada por los bolcheviques. En ese momento comienzan las diferencias territoriales entre Armenia y Azerbaiyán por los territorios de Najichevan, Zangeur y Nagorno-Karabaj. Meses después los turcos toman Bakú y masacran a la población armenia en una política genocida que se había iniciado en 1915. Londres prometió que Karabaj quedaría bajo soberanía azerí pero en 1920 Azerbaiyán se transforma en república soviética. Tras el Tratado de amistad turco-soviético, la URSS se quedaba Batumi y Karabaj y Najichevan quedaban en Azerbaiyán. Durante la pertenencia a la Unión Soviética, Armenia era la encargada de la industria de alta tecnología aunque con elevado consumo energético (procedente de Azerbaiyán). Muchos armenios de la diáspora regresaron por las promesas de privilegios, incumplidas, de la URSS. De este resentimiento surge el nacionalismo de los años 80.

En 1991 se firma el Tratado entre Rusia y Armenia de asistencia mutua si un tercero (presuntamente Azerbaiyán o Turquía) ejercían una agresión. La potencia rusa copreside el Grupo de Minsk para la solución del conflicto entre Armenia y Azerbaiyán sobre Nagorno-Karabaj. Ambos países tienen interés en impedir un posible ascenso del poder de Turquía, aliado de Estados Unidos, en la región, en detrimento de Irán y Rusia. Interés acrecentado porque tanto Turquía como Azerbaiyán bloquean el paso de la energía hacia Armenia. Rusia por su parte vigila las fronteras de Armenia con Irán y Turquía y le transfiere armas para mantener su superioridad en el conflicto de Nagorno-Karabaj.

Azerbaiyán se ha situado históricamente entre el imperio otomano, el persa y el ruso. Catalina II lo incorpora a Rusia aunque la población se siente más identificada con Teherán. Fue la principal fuente petrolífera de la Rusia zarista, aunque armenios y rusos dirigían las principales explotaciones, y punta de lanza para la conquista de Asia Central. Un fuerte sentimiento anti-armenio se alza desde finales del s. XIX, junto a la radicalización de la población, de religión musulmana chíi o suní. En la época soviética se llega a un acuerdo por el que Armenia cede Nagorno-Karabaj a Azerbaiyán a cambio del control sobre Zangeur. Durante los años 80 y 90 ambos vuelven a enfrentarse por el enclave armenio en Azerbaiyán de Nagorno-Karabaj; enfrentamiento que afecta a las tres repúblicas por la existencia de una línea de alta tensión, un gaseoducto y una línea de ferrocarril compartidas. Desde 1988 la situación de Armenia en Nagorno-Karabaj se hizo más difícil por presión de Bakú. Azerbaiyán pretendía que los armenios decidieran emigrar de allí y Rusia ha oscilado entre la ayuda a un país u otro aunque sus preferencias se inclinan hacia Armenia. Las relaciones de Rusia con Azerbaiyán están negativamente afectadas por el conflicto de Nagorno-Karabaj. Ambos países están unidos desde 1992 por un tratado de seguridad mutua.

Por su parte, Estados Unidos considera a este país como un socio estratégico, esencial para asegurar y diversificar el suministro de energía y activo participante en la Asociación para la Paz de la OTAN. No obstante, Estados Unidos es favorable a una vecindad pacífica entre Armenia y Azerbaiyán.

Por parte de Bakú ha habido intentos de crear una especie de "gobierno en el exilio" de representantes de la comunidad azerí en Nagorno Karabaj, y de incluir a sus representantes en las

negociaciones sobre el estatuto de este Estado *de facto* y equilibrar así a las autoridades elegidas de Nagorno Karabaj. Posición sin lugar a dudas mucho más provocadora que efectiva.

Tras las elecciones de octubre de 2008 y las enmiendas constitucionales en primavera de 2009, la Presidencia de Aliyev se convierte en vitalicia, se incrementa el papel del ejército como corresponde a un régimen autoritario y crece en importancia el papel del Islam político; a ello se suma un elevado nivel de corrupción, polarización social y limitación de las libertades democráticas, desplazando el malestar social doméstico hacia un enemigo externo como es Nagorno-Karabaj y Armenia.

II. PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LOS CONFLICTOS DEL CÁUCASO SUR

El Consejo de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) de 24 de marzo de 1992 pidió a la CEI convocar a la mayor brevedad una conferencia sobre Nagorno-Karabaj bajo los auspicios de este foro internacional (CSCE) y facilitar así un marco para las negociaciones de cara al arreglo pacífico de la crisis sobre los principios y compromisos de la Organización. El Grupo de Minsk representa el esfuerzo de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) para encontrar una solución política al conflicto. En 1994 los Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización expresaron su voluntad de desplegar fuerzas multinacionales de paz en la zona. Los objetivos del grupo son los siguientes:

- Proporcionar el marco adecuado para la resolución del conflicto
- Llegar a un acuerdo entre las partes de cesación del conflicto armado para permitir convocar la conferencia de Minsk
- Promover el proceso de paz desplegando fuerzas multinacionales de la OSCE

El grupo de Minsk está co-presidido por Francia, la Federación Rusa y Estados Unidos. Además, el grupo de los miembros permanentes incluye a Belarús, Alemania, Italia, Suecia, Finlandia y Turquía, junto a Armenia y Azerbaiyán.

Con motivo de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2009 se produjo un encuentro entre los Ministros de Asuntos Exteriores de Azerbaiyán y Armenia, a la espera de una reunión de Presidentes, comprometiéndose a negociar sobre los principios básicos previamente establecidos. Dichos principios básicos para el arreglo pacífico del conflicto de Nagorno-Karabaj se establecieron en Madrid el 29 de noviembre de 2007. Las conversaciones de Munich de finales de 2009 de Aliyev y Sarkisyan con los mediadores de la OSCE dejaron traslucir dificultades para un arreglo pacífico del conflicto pero también una voluntad sin precedentes por encontrar solución a tales obstáculos. Y ello pese a las declaraciones del presidente azerí reivindicando en clave doméstica su derecho a usar la fuerza militar para liberar a su país. La reunión fue la primera desde que Armenia y Turquía reanudaran sus relaciones diplomáticas tras un siglo de desconocimiento mutuo. Acuerdo que genera un sentimiento de aislamiento a Azerbaiyán en el Cáucaso Sur. Conviene recordar la petición turca al Grupo de Minsk para que apoye a Azerbaiyán en la resolución del conflicto amenazando, en caso contrario, de no tomar medidas positivas hacia Armenia para la aplicación de los protocolos de Zurich.

Con motivo de la 17ª Conferencia Ministerial de la OSCE celebrada en Atenas a principios de diciembre, los jefes de delegación del Grupo de Minsk volvieron a encontrarse para continuar la negociación con los dos países.

Los esfuerzos de mediación para la aplicación de los protocolos de Zurich entre Armenia y Turquía debieran de corresponder al grupo de Minsk aunque la UE puede contribuir al proceso mediante propuestas creativas.

En cuanto a la **OTAN**, aunque su papel en la región es limitado, el Secretario General de la Organización tiene un Representante Especial para el Cáucaso Sur y Asia Central. La OTAN trabaja con los líderes regionales para incrementar su cooperación con la Alianza. Una especial relación mantiene la Organización con Georgia a través de la Asociación para la Paz (PfP).

De mayor calado es el papel de la **Unión Europea** en la región. Aunque su presencia en la zona es relativamente reciente pues comienza tras el final de la guerra fría, los intereses energéticos y de seguridad en juego le llevan a involucrarse en ella paulatinamente. El objetivo estratégico de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE (PESC) de extender la zona de seguridad en la periferia europea puede verse negativamente afectado por sus problemas internos de débil institucionalización, elevado grado de corrupción, insuficiente desarrollo, pobres realizaciones en materia de democratización, Estado de Derecho y Derechos Humanos, pero también por conflictos latentes en la región susceptibles de reavivarse en cualquier momento, como hemos visto en la guerra relámpago de Georgia, cuyo último capítulo aún no se ha escrito, o por la incapacidad de sus aparatos de poder para hacer frente a

crisis súbitas, por no hablar de su capacidad para provocarlas. La contención de amenazas de baja intensidad a la seguridad o de la expansión del terrorismo constituye otro interés de la UE en la zona. De acuerdo con la EES, la UE debe promover la buena gobernanza entre sus vecinos para hacer frente a los conflictos violentos, a los Estados fallidos con un alto grado de delincuencia organizada, a las sociedades disfuncionales y a las explosiones demográficas cerca de nuestras fronteras; y es que la estabilidad y la prosperidad de los países vecinos deben concebirse como un medio de reforzar nuestra propia seguridad, tanto en el plano externo como en el interno.

A las iniciales relaciones comerciales de los años noventa a través de los acuerdos de cooperación y partenariado, siguió desde 2004 la inclusión de los tres países del Cáucaso Sur en la Política Europea de Vecindad. Esto implicará la persecución de unos objetivos más ambiciosos de desarrollo económico y político e institucional, una armonización progresiva de sus legislaciones a las normas del mercado común y una expansión de los valores pretendidamente comunes entre la UE y Armenia, Georgia y Azerbaiyán. A ello hemos de sumar el interés estratégico de la Unión de promover la buena gobernanza entre sus vecinos para hacer frente a las amenazas de seguridad que la situación contraría podría generar. Pese a ello, la implicación europea en los conflictos congelados de la región ha sido residual hasta la guerra de Georgia de 2008, dejando el grueso de la responsabilidad en la OSCE o en grupos de Estados aisladamente considerados.

La UE apoyó las elecciones de 2004 que dieron el triunfo a Saakashvili tras la "Revolución Rosa" y que inició el camino de las reformas democráticas. Ha buscado medios de contribuir a la resolución del conflicto y a la rehabilitación posconflicto y fruto de

ello son las misiones de Estado de Derecho y la mediación de la Presidencia del Consejo de la UE, del alto representante y del presidente de la Comisión entre Rusia y Georgia tras el desencadenamiento de hostilidades entre ellas por la invasión rusa continuación de un incremento de fuerzas georgianas en la región separatista².

Además en Georgia se desarrolló la misión de Estado de Derecho pionera de la UE, EUJUST Themis con un contenido interno claro de reforma del sistema de justicia penal.

Tan sólo la designación de un Representante Especial del Alto Representante PESC supuso una inflexión en esta situación al recibir un mandato que incluía la mediación; más exactamente, entre sus objetivos políticos figura la asistencia a los tres países en sus reformas políticas y económicas, la prevención de conflictos en la zona y el arreglo pacífico de los mismos, incluso mediante la promoción del retorno de refugiados y personas desplazadas internas, y el apoyo a la cooperación regional.

Los respectivos planes de acción en desarrollo individualizado de la política de vecindad incluyen indicadores específicos en materia de democratización, gobernanza y derechos humanos, así como de cooperación en cuestiones de política exterior y de seguridad, en

² En cuanto a dotación económica, en junio de 2004 la UE asignó 125 millones de euros a Georgia para el periodo 2004-2006 en la conferencia de donantes con el Banco Mundial. En julio de 2004 la UE aprobó un paquete de ayuda de emergencia de 4,65 millones de euros para ayudar a las reformas institucionales y lanzar la pionera misión de Estado de Derecho EUJUST THEMIS para la reforma de la justicia penal y las actividades anticorrupción, asegurando el respeto de los estándares europeo e internacional de Derechos Humanos. Esta misión ha continuado su trabajo después de finalizada en 2005 gracias a la implicación de las autoridades locales en el proceso de reformas.

prevención de conflictos y gestión de crisis y otros. Y es que la pervivencia de los conflictos enquistados en Abjasia, Osetia del Sur y Nagorno-Karabaj es uno de los obstáculos a los que debe hacerse frente para el éxito de la política de vecindad europea en el Cáucaso Sur. Es evidente que el clima de inestabilidad regional que generan dificulta el desarrollo por más que se compartan programas comunitarios en los ámbitos del transporte, la energía o el control de fronteras.

El refuerzo de la Política Europea de Vecindad³ reconoce el efecto negativo que los conflictos larvados pueden jugar en la promoción de las reformas políticas y del desarrollo económico de los países vecinos. De ahí que la UE proponga la utilización de instrumentos del segundo pilar a este fin, tales como los representantes especiales y las misiones de policía, control y asistencia fronterizas. Sólo la utilización de todos los instrumentos disponibles de cualquiera de los tres pilares pueden incrementar la influencia de la UE y evitar las limitaciones de la gestión de crisis a corto plazo. Por eso reconoce que debe estar preparada para asumir un papel mayor en la resolución de conflictos en sus territorios vecinos (o mejor en la gestión de los mismos, pues hablar de resolución, por ejemplo en el Cáucaso Sur, no es realista atendidas las posiciones radicalmente enfrentadas sobre el estatuto de los territorios separatistas).

Más recientemente y en el afán de dotar de carácter propio a las relaciones con los vecinos del Este, la Unión lanzaba el partenariado del Este o *Eastern Partnership* que incluye a los tres países caucásicos, además de Ucrania, Moldova y Belarús. El principal objetivo de la Comisión con esta iniciativa es potenciar la relación

³ "A Strong European Neighbourhood Policy", COM (2007) 774 final, 5/XII/2007.

con estos países a través de nuevos acuerdos de asociación con aquellos países que puedan y deseen profundizar en su relación comercial y política con la Unión, avanzando hacia una integración gradual en la economía de la UE, con un mayor grado de liberalización para viajes y medidas para afrontar la inmigración ilegal. Además esta asociación más estrecha busca promover la democracia, la buena gobernanza, reforzar la seguridad energética, promover la protección del medio ambiente, favorecer los contactos interpersonales, apoyar el desarrollo económico y social y financiar con fondos extra proyectos para reducir las desigualdades económicas e incrementar la estabilidad. El partenariado debiera promover la estabilidad y la construcción de un entorno de confianza multilateral. Puesto que los conflictos impiden la cooperación, la declaración de la cumbre de Praga con estos países puso énfasis en la necesidad de un rápido arreglo pacífico de los mismos sobre las base de los principios y normas del Derecho internacional⁴. De este modo, el *Eastern Partnership* ha de permitir incluso el desarrollo de vínculos más estrechos entre los propios países asociados.

Un mayor protagonismo político alcanza la UE en el conflicto suroseta tras la guerra de Georgia de 2008 con el lanzamiento de la misión civil para supervisar el cumplimiento de los acuerdos de paz alcanzados entre las partes por mediación europea.

⁴ Council of the EU, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague, 7 May 2009, 8435/09.

III. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS CONGELADOS DE ACUERDO A LAS ACTUACIONES DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LOS INTERESES CONTRAPUESTOS DE LOS ESTADOS O DE LAS GRANDES POTENCIAS EN ELLOS

1. La guerra de los cinco días de agosto 2008

El 8 de agosto de 2008, las tropas georgianas realizaban una incursión en la región septentrional de Osetia del Sur al objeto, según declaraban, de controlar los elementos independentistas de la zona. Inmediatamente, las tropas rusas tomaban la contraofensiva, considerada desmesurada por la mayoría de países occidentales atacando a dichas fuerzas, entrando en la ciudad de Gori, a pocos kilómetros de Tblisi, y atacando el puerto de Poti, esencial para los intereses comerciales georgianos.

Tras una intervención del presidente francés y rotatorio del Consejo de la UE, Nicolas Sarkozy, se alcanzaba un acuerdo para un cese de la violencia y vuelta a las posiciones anteriores al ataque con la finalidad de poder negociar una salida al conflicto. Lejos de cumplir con el contenido de dicho acuerdo, las tropas rusas no terminan de retirarse de sus posiciones y el desafío a Europa y a EEUU se culmina el 26 de agosto con el reconocimiento por parte rusa de la independencia de Osetia del Sur y Abjasia: posición condenada inmediatamente por los países europeos por violar la integridad territorial de Georgia pero argumentada por Rusia sobre la base de la declaración unilateral de independencia y posterior reconocimiento mayoritario de Kosovo.

Motivado por intereses políticos, económicos y de seguridad, el conflicto cambió drásticamente la configuración de la estructura de

seguridad en el Cáucaso Sur y demostró cuanto vulnerables son estos países y hasta que punto la seguridad de la UE empieza fuera de sus fronteras. Las dos partes, Georgia y Rusia, mantienen posiciones opuestas y mutuamente excluyentes de la esencia misma de los conflictos de Abjasia y Osetia.

Mientras para Georgia la lucha por los dos enclaves implica la lucha por la recuperación de su integridad territorial, Sujumi y Tskhinvali buscan mantenerse lo más alejados posible de Georgia a quien culpan de genocidio contra sus poblaciones. Estos territorios persiguen el reconocimiento de Abjasia como independiente y la unión de Osetia del Sur a Osetia del Norte y perteneciente por tanto a Rusia.

Rusia pasa de su original papel mediador a participante directo en las hostilidades aunque las fuerzas de mantenimiento de la paz tenían mandato internacional.

Ambos conflictos y el de Nagorno-Karabaj, unido a la falta de relaciones diplomáticas entre Armenia y Turquía llevan a Georgia a monopolizar la ruta para el suministro energético. Con el Presidente Saakashvili en Georgia, la prioridad es Abjasia, despreciando el componente étnico esencial en el conflicto con Osetia del Sur. Posteriormente se considerará éste prioritario debido al grupo criminal situado en el poder y al apoyo de Rusia. Se produce un error esencial cuando en el verano de 2004 los tanques de Georgia avanzan hacia Osetia del Sur. Esta fue una escalada de consecuencias irreversibles que eliminaba cualquier opción de reintegración territorial. Osetia pide ayuda a Rusia (acción humanitaria) y rechaza cualquier propuesta de arreglo procedente de Georgia. La ayuda concedida por Rusia incluía el otorgamiento de

pasaportes rusos y de pensiones a los habitantes de Osetia del Sur y de Abjasia.

Otro factor que refuerza la posición rusa es el reconocimiento por parte de Estados Unidos y de la mayoría de países de la UE de la independencia kosovar; reconocimiento que a su juicio constituye un “peligroso precedente”. Sin reparar en ello, Georgia pensó que sus acciones en pro de la integridad territorial serían apoyadas por la UE y por Estados Unidos. La aspiración georgiana a un ingreso en la OTAN constituye otro de los factores que más irritación ha provocado en Moscú.

El resultado más visible de la contienda que estalló cuando Georgia lanzó un ataque contra la capital de Osetia del Sur, Tsinvali, para someter a esta región, fueron las más de 800 personas que perecieron y los miles de heridos. Además, cerca de 100.000 civiles se vieron obligados a abandonar sus hogares, huyendo de los combates

El 1 de octubre la UE desplegaba su misión civil (EUMM) para verificar la retirada de las tropas rusas y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados con las partes el 8 de septiembre.

El reconocimiento posterior a la guerra de la independencia de las dos repúblicas secesionistas por Rusia lleva a que Azerbaiyán tome nota de la necesaria moderación respecto a Armenia por Nagorno-Karabaj y descarte cualquier acción de fuerza en apoyo de sus reivindicaciones. No debe de olvidarse que Azerbaiyán ha expresado tradicionalmente su opinión sobre el uso de la acción militar sin ayuda de terceros para restaurar la integridad territorial. Otra consecuencia de la guerra de Georgia es que Armenia ha perdido la

posibilidad de acceder a Rusia a través de su territorio y que Rusia y Turquía incrementan su actividad negociadora en el proceso de Nagorno-Karabaj⁵. En la búsqueda de nuevas rutas para el suministro energético desde el Caspio, Azerbaiyán debe actuar con flexibilidad en el diseño de sus relaciones con Rusia e Irán, así como con Kazajstán y el resto de países de Asia Central. Debe además mantener una política equilibrada entre Rusia y Estados Unidos a la búsqueda de apoyo de la comunidad internacional para la solución de Nagorno-Karabaj.

2. Percepciones de seguridad internacional en la crisis del Cáucaso

A raíz de la actuación de la UE en el conflicto de Georgia en 2008, se acepta por las partes el establecimiento y funciones de una misión de observación europea que ha venido desarrollando su labor no sin ciertos obstáculos.

Tras la retirada oficial de las tropas rusas de Georgia, éstas siguieron controlando los dos territorios separatistas en clara violación del alto el fuego conseguido con mediación de la UE. Con posterioridad al reconocimiento de ambos territorios como Estados independientes, Rusia estableció bases militares permanentes en ellos para acoger a casi 4000 soldados rusos en cada uno.

Desde entonces, los temores a un nuevo estallido del conflicto han estado presentes de forma permanente, igual que la progresiva toma de control sobre el territorio por parte rusa. En los primeros

⁵ Novikova, Gayane: "The Five-Day War of August 2008 and Shifts in Security in the South Caucasus", *Panorama of Global Security Environment 2009*, CENAA, Bratislava, 2009, pp.349.

meses de 2009 Moscú vetaba la continuación de la misión de la OSCE en Osetia del Sur y meses más tarde la misión terminó sus actividades y ha retirado a los últimos observadores en la región. Presión de Rusia motivada por la negativa de la Organización a aceptar la condición impuesta para renegociar su mandato que no era otra que la de reconocer la independencia de las secesionistas Osetia del Sur y Abjasia. Y es que, de acuerdo con el embajador ruso ante la OSCE, la presencia de observadores de esta Organización en los dos territorios es ilegítima según la legislación rusa. A su juicio, pueden trabajar en Georgia pero en los dos territorios separatistas debiera haber misiones independientes. El objetivo inicial de esta misión, cuyo comienzo se remonta a 1992, era promover las negociaciones entre las partes enfrentadas en Georgia. Tras el acuerdo entre Moscú y Tblisi obtenido con mediación de la UE, el Consejo permanente de la OSCE envió en agosto de 2008 los primeros 20 observadores militares a Georgia para supervisar el cumplimiento del acuerdo de paz. Los informes de estos observadores han dejado entrever la posible comisión de crímenes de guerra por parte de Georgia.

A principios de junio de 2009, Rusia vetó la prolongación de la estancia de los observadores de la ONU en Georgia que se encargaba de vigilar la seguridad en Abjasia⁶. Finalmente ha tocado el turno a la misión observadora de la UE a quién Rusia niega el acceso a estos dos territorios, con lo que quedan aislados del resto de la comunidad internacional mientras la potencia acumula tropas, no respeta los derechos humanos, está detrás de actividades de contrabando y crimen organizado y organiza ejercicios militares al norte de la frontera de Georgia. Hechos consumados que ni Georgia

⁶ Cornell, Svante, "Acabar la tarea en el Cáucaso", *Foreign Policy*, ed. Español, especial web conflictos- derechos humanos, junio-julio, 2009

ni sus aliados pueden retrotraer. Libre de población de etnia georgiana, es difícil cambiar el estatuto de Osetia del Sur. Solo la presencia de una facción nacionalista abjasa que recela de Moscú puede abrir la puerta a un cambio en este otro territorio, si bien el crecimiento económico llega de las inversiones turísticas rusas.

La negativa a los 225 observadores de la UE de trabajar en Osetia del Sur es la culminación de una actitud que ha venido ignorando los compromisos más o menos ambiguos asumidos a instancias europeas inmediatamente tras la ocupación de Georgia. Pese a la retórica utilizada, en la práctica la UE, como también Estados Unidos, no han mostrado gran interés por la situación de las minorías en territorio abjasio y por el aplastamiento de cualquier resto de población georgiana en Osetia del Sur. Aunque las posibilidades de incidir en los acontecimientos sea pequeña y los resultados no vayan a apreciarse a corto plazo, la seguridad europea está en juego en las fronteras *de facto* de estos protectorados rusos y Georgia. Por tanto, la presencia cerca de esas fronteras es crucial para prevenir nuevos estallidos de violencia.

Buen ejemplo de la inestabilidad reinante, a finales de julio de 2009 se registraban tiroteos en Osetia del Sur pretendidamente iniciados por el Ejército de Georgia, a lo que Rusia respondía poniendo en alerta sus tropas en la región y reforzando su capacidad de combate. La cancillería rusa acusa a Georgia de continuas provocaciones en la frontera administrativa con Osetia del Sur si bien no existe la certeza absoluta de que la iniciativa de abrir fuego proceda de dichas tropas pues existen contradicciones entre las declaraciones de surosetas y georgianos.

La misión de la UE, por su parte, no tiene evidencias de bombardeos en dicha frontera administrativa. Esta Organización insta a todas las partes a abstenerse de cualquier declaración o acción susceptible de aumentar las tensiones, habida cuenta de la tensión reinante. Pero pese a su petición de que la misión de observadores (EUMM) tenga acceso sin restricciones a ambos lados de la línea limítrofe administrativa, la negativa a dicho acceso permanece.

La primera semana de 2010, la misión europea ha pedido una reunión de acuerdo con el mecanismo preventivo para evitar incidentes entre Georgia y Osetia del Sur. La causa de la tensión hay que buscarla en las recientes detenciones de habitantes georgianos y de Osetia del Sur en la zona fronteriza; se hace necesaria por tanto la garantía al libre desplazamiento de personas. Los participantes en la reunión, además de los dos implicados directos, son Rusia, representantes de la UE y de la OSCE.

Pese a estos acontecimientos, Rusia y Georgia han anunciado la apertura de un paso fronterizo, el de Verkhny Lars, que les separa para el próximo mes de marzo, según anunciaban a finales de diciembre de 2009. El acuerdo ha sido posible gracias a la mediación de Suiza, país que se ha hecho cargo de los intereses diplomáticos de Rusia y de Georgia tras su ruptura de relaciones en agosto de 2008. El paso de Verkhny Lars es el más importante paso de tránsito entre ambos con la peculiaridad de no atravesar ninguna de las regiones secesionistas.

En síntesis, puede afirmarse que pese a los claros intereses de seguridad de la UE en la zona, su influencia se ve limitada por las resistencias de Rusia y por la dificultad de seguir defendiendo contra

viento y marea la integridad territorial de Georgia si se desea avanzar en las negociaciones de asociación estratégica con Rusia.

Georgia percibe su seguridad amenazada y pasividad de los gobiernos occidentales en la defensa de sus reivindicaciones sobre Osetia del Sur. Los otros dos vecinos del Cáucaso Sur, descartan casi por completo soluciones armadas para el conflicto de Nagorno-Karabaj a la vista de la experiencia georgiana y se aprestan a negociar para encontrar solución negociada, mientras Rusia presiona a Azerbaiyán y Turquía presiona a la OSCE para que exijan concesiones a Armenia a favor de la integridad del territorio azerí.

3. Impacto de los protocolos de Zurich entre Turquía y Armenia de 10/10/2009

Con la mediación de Suiza, en octubre de 2009 se firman sendos protocolos entre ambos países por el que restablecen relaciones diplomáticas y reabren su frontera, cerrada por los turcos en 1993⁷. Para Armenia, cuya economía se resiente de una posición de aislamiento, supone una posibilidad de apertura a Occidente soltando amarras de la estrecha dependencia económica, energética y de seguridad de Rusia. Ello no obstante, el acuerdo genera protestas internas en Armenia por considerar que no toma en cuenta adecuadamente la cuestión del denominado "genocidio armenio", reconocido formalmente por países como Francia o Canadá y por el Parlamento Europeo. Además de este extremo, otras dos precondiciones establecidas por Turquía llevan al *Armenian Revolutionary Federation Dashnaktsutyun* (ARFD) a solicitar la declaración de inconstitucionalidad de los citados protocolos; a saber, la consolidación jurídica que descarta cualquier

⁷ Zalewski, Piotr, "Abnormalisation. The bumpy road to Turkish-Armenian rapprochement", CEPS Commentary, 17 December 2009

cambio en la actual frontera consolidando los tratados de Kars y Moscú que consideran ilegales, y el arreglo del conflicto de Nagorno-Karabaj a favor de Azerbaiyán⁸.

Para Turquía, constituye un eslabón perfecto de su política exterior de normalización de relaciones con los países vecinos al tiempo que le aproxima a la UE y palia la demanda estadounidense de reconocimiento del genocidio armenio.

La mejora de las relaciones tendrá un impacto positivo en la seguridad de la región por lo que la UE debe fijar la línea a seguir para apoyar el proceso, mitigar las preocupaciones en Azerbaiyán y determinar la forma de contribuir a la solución del conflicto de Nagorno-Karabaj. Hay desconfianza de la diáspora Armenia. La UE debe asistir técnicamente a la puesta en práctica de los protocolos.

En Turquía el instrumento es remitido a finales de octubre al Parlamento para ratificación que depende de los progresos realizados en el conflicto de Nagorno-Karabaj. Turquía adoptó medidas para implicar a Rusia de manera constructiva para evitar su oposición.

Armenia ha de dar pasos en este sentido para vencer la oposición de Azerbaiyán al acercamiento. Para ello serán buenas las presiones que pueda ejercer US con un mensaje constructivo evitando que se adopte una resolución sobre genocidio armenio en el Congreso estadounidense. En Armenia el proceso es más sencillo aunque el presidente está debilitado por la crisis económica. La percepción de

⁸ El 12 de enero de 2010, la Corte Constitucional Armenia comienza a estudiar la cuestión. "ARFD demands invalidation of Armenian-Turkish protocols", News from Armenia, 01/11/2010.

una interferencia en los asuntos internos de estos Estados podría tener un efecto contraproducente.

Azerbaiyán podría acercarse a Rusia. Al ser el país estratégicamente más importante de la región debe asegurarse que la normalización con Armenia ayudará a la solución del contencioso de Nagorno-Karabaj. Al mismo tiempo, hay que insistir a Armenia de que el progreso en Nagorno-Karabaj ayudará al proceso de establecimiento de relaciones con Turquía. Hay que trabajar con la sociedad civil de ambos países y buscar modos de aportar asistencia técnica para la consecución de un acuerdo (apertura de fronteras, establecimiento de comisiones bilaterales).

El acuerdo puede reportar beneficios para el *Eastern Partnership* de la UE pues la mejora de las relaciones entre dos de sus participantes ha de facilitar la consecución de los objetivos propuestos y mejorar la cooperación entre los socios, al tiempo que eliminar obstáculos a la adhesión de Turquía.

IV. CONCLUSIONES

El papel de la Unión Europea en el Cáucaso Sur ha intentado evolucionar de acuerdo con las exigencias de mayor implicación en los denominados "conflictos congelados" de la región. Para ello, se involucró como el principal agente diplomático en el conflicto de Osetia del Sur tras la guerra de Georgia de 2008. Tras alcanzar un acuerdo el 8 de septiembre de 2008, el 1 de octubre se desplegaba la misión EUMM Georgia con el mandato de conseguir la estabilidad y hacer cumplir los seis puntos del acuerdo. Pese a lo loable del empeño y a lo que representa por ir más allá de la política de las

sanciones, ayudando a forjar una paz positiva, su misión se ha visto obstaculizada por la oposición de Rusia a permitir a sus observadores entrar en los territorios separatistas. El difícil equilibrio entre la necesidad de mantener buenas relaciones con Rusia y el cumplimiento del acuerdo parece haberse roto en beneficio de la primera de estas prioridades.

Con respecto al conflicto de Nagorno-Karabaj, la UE ha apoyado los trabajos del grupo de Minsk pero quizá no se ha implicado en profundidad en el mismo para suavizar la posición de las partes. Su influencia económica no ha tenido impacto en este sentido. Si que sería factible una posición europea con respecto a los protocolos de Zurich sin invadir competencias de ninguna otra Organización. El futuro de los mismos es incierto pero la UE no se ha manifestado al respecto. Y es que un apoyo a cualquiera de las partes implica un distanciamiento de Rusia o de Turquía para lo cual no existe consenso entre los Estados miembros.

La voz única de la Unión Europea no es tan sólo una cuestión institucional sino, esencialmente, de armonización de intereses y políticas exteriores nacionales.

LOS PROCESOS DE PAZ EN EL SUR DEL CÁUCASO: OBSTÁCULOS Y RETOS PARA LA PAZ*

I. INTRODUCCIÓN

El sur del Cáucaso vive un periodo de gran trascendencia desde el punto de vista de la conflictividad y la construcción de la paz. Región durante años olvidada y que la guerra ruso-georgiana de agosto de 2008 volvió a situar en el mapa y en la agenda internacional, el sur del Cáucaso afronta numerosos interrogantes sobre el futuro de sus conflictos aún no resueltos. La resolución de las disputas en torno a Abjasia y Osetia del Sur parece ahora más lejos que nunca, mientras que la paz continúa siendo un horizonte ambivalente en torno a Nagorno-Karabaj, si bien existe actualmente cierta ventana de oportunidad para avanzar hacia la paz. Los acontecimientos desde agosto de 2008 en el sur del Cáucaso han puesto de relieve la fragilidad en materia de paz de esta región que desde comienzos de los años noventa acumula tres conflictos no resueltos, con procesos de paz prolongados. Al mismo tiempo, la guerra entre Rusia y Georgia evidenció la necesidad de redoblar los esfuerzos locales e internacionales en materia de negociación y de construcción de paz a todos los niveles, incluidos los de la sociedad civil. Muchos son los factores que han dificultado la paz en la región, entre ellos, el peso de la dimensión geoestratégica de la región y los intereses contrapuestos que se proyectan sobre ella, la desconfianza acumulada entre las partes en conflicto, las largas cadenas de agravios sentidas por todas las partes -también a nivel comunitario,

* Ana Vilellas Ariño, investigadora de la Escola de Cultura de Pau.

la fuerza de los hechos consumados o la dificultad de lidiar en negociaciones de paz con cuestiones como la identidad.

Desafortunadamente etiquetados como "conflictos congelados"¹, estos conflictos no resueltos, lejos de ser conflictos inamovibles o estáticos, han experimentado fluctuaciones a lo largo de los años, con ciclos de incremento y reducción de la tensión. A modo de ejemplos introductorios, ya en 1995, apenas un año después de la firma del Acuerdo de Moscú, operaciones militares de las fuerzas de Abjasia en el distrito de Gali se saldaron con 400 víctimas mortales. En 1998 y 2001 hubo nuevos brotes de violencia en torno a Abjasia. En Osetia del Sur docenas de personas murieron en 2004 a raíz de unas operaciones georgianas. En relación a Nagorno-Karabaj, al menos unas 3.000 personas, militares y civiles, de todas las partes en conflicto han muerto en torno a la línea de alto el fuego desde 1994. Es decir, que la conflictividad en el sur del Cáucaso se ha mantenido activa y dinámica desde la firma de los respectivos acuerdos de alto el fuego.

De ahí los riesgos de asumir posturas o iniciativas de paz edificadas desde una visión de "conflictos congelados", ya que esta característica de "congelamiento" ha invitado mayormente a una actitud internacional reactiva, a la espera del "deshielo"; en oposición a una actitud más responsable, preventiva y proactiva de acompañar durante toda su trayectoria a conflictos complejos,

¹ El término "conflicto congelado" hace referencia al término inglés "frozen conflict", ampliamente utilizado en los análisis internacionales en relación a los conflictos del área ex soviética de comienzos de los años noventa, que finalizaron con acuerdos de alto el fuego y cuyos procesos de negociación no han resultado aún en acuerdos de paz sustantivos. La situación de "no guerra, no paz" que ha caracterizado a dichos conflictos –a excepción de la guerra de agosto de 2008 entre Rusia y Georgia- y la percepción sobre su carácter poco tratable o de situación enquistada motivó la adopción de dicho término.

adaptando las medidas o estrategias a las circunstancias (prevención, gestión, transformación, medidas de confianza, iniciativas de base, etc.).

En general, las negociaciones y los procesos de paz² son fenómenos complejos, que a menudo transcurren en paralelo a la continuación de enfrentamientos y, en otros casos, bajo el riesgo (inmediato o lejano) de la reapertura de los enfrentamientos armados. En estos últimos casos, los procesos de paz no sólo sirven de foro para buscar soluciones a las causas de fondo del conflicto, sino que también sirven para regular los regímenes de seguridad de las zonas en conflicto y prevenir su colapso. En ese sentido, conviene recordar que entre los principales motivos de crisis en las negociaciones de paz en el mundo, destaca, año tras año, la existencia de combates en paralelo a las negociaciones; y entre los factores bastante frecuentes, sobresalen las violaciones del alto el fuego.³

Teniendo en cuenta esa mirada global, la guerra ruso-georgiana de agosto de 2008 no fue algo excepcional o sorpresivo, más si se tiene en cuenta la escalada de la tensión que desde meses atrás precedió a la contienda bélica. En todo caso, esta guerra sí ha abierto una nueva fase en los conflictos de Abjasia y Osetia del Sur, tanto en el terreno como en el plano diplomático y negociador. La situación de seguridad es todavía muy frágil, mientras aún se está

² Fisas define negociación como "el proceso por el que dos o más partes enfrentadas acuerdan discutir sus diferencias en un marco concertado para encontrar una solución satisfactoria a sus demandas" y proceso de paz como "la consolidación de un esquema de negociación, una vez que se ha definido la agenda temática, los procedimientos a seguir, el calendario y las facilitaciones". Fisas, V. *Anuario 2009 de Procesos de Paz*, Icaria, 2009.

³ Fisas, V. *Anuario 2009 de Procesos de Paz*. Escola de Cultura de Pau. Icaria, 2009.

reconfigurando el marco negociador. Se trata de un momento de transición, cargado de incertidumbre. En cambio, en relación a Nagorno-Karabaj, se asiste a una etapa ambivalente, con avances graduales en el proceso de paz y una ventana de oportunidad para consolidar dichos avances; en paralelo a un incremento progresivo de los riesgos indirectos de mayor inestabilidad, en un escenario de línea de alto el fuego autorregulada, con 30.000 tropas en el lado armenio y un número algo mayor en el lado azerbaijano y un incremento de las violaciones del alto el fuego.⁴

Ante este contexto de renovada incertidumbre en la región, este capítulo aborda la situación actual de la región en materia de procesos de paz, marcada por esta doble tendencia de deterioro y ventana de oportunidad, con el fin de identificar riesgos y retos que puedan ser útiles en el largo proceso de construcción de la paz. Partiendo de la significación de la etapa actual del sur del Cáucaso, se analizará en un primer apartado el momento presente de los procesos de paz en torno a Abjasia y a Osetia del Sur, y en un segundo apartado el proceso de Nagorno-Karabaj. Dichos análisis identificarán los cambios acontecidos y las implicaciones de éstos en sus trayectorias.

II. EL HORIZONTE INCIERTO DE ABJASIA Y OSETIA DEL SUR

La guerra ruso-georgiana de 2008 y los acontecimientos posteriores han tenido un impacto significativo sobre las perspectivas de paz en torno a los conflictos no resueltos de Abjasia y Osetia del Sur. Si bien en años pasados, el horizonte de paz ya era incierto y

⁴ De Waal, T. *The Karabakh Trap. Dangers and dilemmas of the Nagorny Karabakh conflict*. Conciliation Resources. Febrero de 2009.

complejo, el escenario post-2008 ha supuesto un deterioro significativo en materia de construcción de paz.

Hasta el nuevo escenario post-2008, los conflictos en torno a Abjasia y Osetia del Sur en tanto que conflictos diferenciables eran abordados desde procesos de paz diferentes, pese a las semejanzas genéricas y trayectorias hasta cierto punto paralelas⁵ de ambos. Tras la guerra de 2008, surgen nuevas preguntas y un escenario en gran parte común a ambas regiones. Este apartado contextualiza la trayectoria específica de los procesos de paz de Abjasia, por una parte, y Osetia del Sur, por otra; en segundo lugar reflexiona sobre aspectos comunes de ambas trayectorias; y en tercer lugar aborda la situación abierta tras la guerra de 2008 y reflexiona sobre los retos presentes y futuros para la paz en ambas regiones.

1. El proceso de paz en Abjasia

En el caso de Abjasia, tras diversos intentos diplomáticos fue la firma en mayo de 1994 de un acuerdo de alto el fuego y separación de fuerzas (el llamado Acuerdo de Moscú) lo que puso fin al conflicto

⁵ Pueden observarse rasgos comunes generales en relación a los precedentes de los conflictos (ej. política de nacionalidades de la URSS, cadenas de agravios entre las diversas comunidades nacionales); a la génesis y estallido de los conflictos (ej. auge de los nacionalismos, descomposición de la URSS e inestabilidad interna en Georgia, oportunismo de las élites políticas); a las causas de fondo de los conflictos y su evolución (ej. dimensión identitaria y aspiraciones de autogobierno; peso de la geoestrategia y del balance de poder regional), a las pautas de violencia en dichos conflictos (ej. violencia contra la población civil, desplazamientos forzados de población, violencia discriminatoria de corte étnico), a la gestión del conflicto (ej. acuerdos de alto el fuego promovidos por Rusia, despliegue de misiones de mantenimiento de la paz de la CEI -lideradas por Rusia-, negociaciones en marcos concertados con mediación internacional) y a su evolución posterior (ej. funcionamiento de las regiones como entidades independientes *de facto* de Georgia, apoyadas por Rusia; episodios violentos, etc.). No obstante, este capítulo no pretende revisar de manera exhaustiva los conflictos armados acontecidos en el Cáucaso sino que se centra en la dimensión de los procesos de paz.

armado. Se firmó bajo los auspicios de la ONU, con facilitación rusa. El acuerdo de Moscú incluía un alto el fuego, la separación de fuerzas y el despliegue de fuerzas de mantenimiento de paz de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), bajo las siglas CISPFK, enteramente rusas.⁶ El acuerdo establecía una zona de seguridad en una franja de la frontera administrativa, en la que no se permitía presencia militar abjasia o georgiana; y una zona de restricción, ubicada en los márgenes exteriores de la zona de seguridad y en la que se limitaba la presencia militar, excluyendo de ella, por ejemplo, el armamento pesado. Las fuerzas de paz rusas habían de patrullar ambas zonas, conocidas de manera genérica como la zona de conflicto. Además, se aceptaba la supervisión de la ONU, a través de la misión de observación UNOMIG, desplegada ya en 1993, y cuyo mandato se amplió en 1994 tras la firma del Acuerdo de Moscú con una nueva resolución del Consejo de Seguridad.⁷

El acuerdo de alto el fuego dio paso al proceso de negociaciones entre el Gobierno de Georgia y el régimen de Abjasia para la resolución del conflicto. A partir de 1997 éstas transcurrieron en el marco del llamado Proceso de Paz de Ginebra, lanzado y presidido por la ONU, cuyo papel ha sido de buenos oficios y facilitación, no de árbitro.⁸ Además, en él intervienen otros actores internacionales

⁶ El mandato de las fuerzas de paz rusas incluía observación de la zona de conflicto (zona de seguridad y zona de restricción), facilitación del retorno seguro y digno de la población desplazada, apoyo a la rehabilitación social y económica de la zona de conflicto, provisión de seguridad a la planta hidroeléctrica de Inguri. International Crisis Group, *Akhazia Today*, Europe Report n° 176, 15 de septiembre de 2006.

⁷ El mandato ampliado de la UNOMIG incluía la observación y verificación del alto el fuego, la observación de las fuerzas de paz de la CEI y del cumplimiento de las restricciones en la zona de conflicto, patrullar la zona del valle del Kodori y contribuir a la creación de las condiciones conducentes al retorno voluntario y seguro de refugiados y desplazados.

⁸ International Crisis Group, Op. Cit.

(Rusia, como facilitadora, que hasta 1997 lideró las iniciativas de negociación), la OSCE (como participante en el proceso) y el Grupo de Amigos del Secretario General (Francia, Reino Unido, EEUU, Rusia y Alemania, como observadores). En ese sentido, el proceso de paz nació desde el principio con un claro perfil de internacionalización y multilateralidad.

La estructura del proceso ha incluido un Consejo de Coordinación, establecido por la ONU en 1997 como un espacio de diálogo flexible y de periodicidad frecuente y como principal órgano del proceso. Su estrategia ha sido promover diálogo y acuerdos sobre cuestiones prácticas, hasta la consecución de un acuerdo político global. Para ello se crearon tres grupos de trabajo sobre la no-reanudación permanente de hostilidades y problemas de seguridad; población desplazada y refugiada; y problemas económicos y sociales. Todo ello en paralelo a encuentros de alto nivel sobre medidas de confianza y a otros mecanismos de corte no político, como encuentros cuatripartitos de carácter semanal para abordar cuestiones diarias en materia de seguridad⁹ o la creación de una oficina de la ONU en la capital abjasia para la protección y promoción de los derechos humanos en la región.

En paralelo al proceso capitalizado por la ONU, también se han llevado a cabo iniciativas de negociación bajo el liderazgo de Rusia, principalmente entre 1992 y 1997 y de nuevo a partir de 2003, bajo el paraguas del llamado Proceso de Sochi. Éste ha sido mayormente complementario al liderado por la ONU y se ha centrado en mayor

⁹ Como instrumentos adicionales en el Proceso de Ginebra se incluye los encuentros semanales cuatripartitos (QPM, por sus siglas en inglés) y el Grupo Conjunto de Investigación (Joint Fact-Finding Group, JFFG, por sus siglas en inglés). International Crisis Group, *Abkhazia: Ways Forward*, Europe Report N°. 179, 18 de enero de 2007.

medida en la dimensión económica y de retorno. No obstante, el deterioro de las relaciones ruso-georgianas en los últimos años ha limitado el potencial de este proceso paralelo. A todo ello se suma el papel de organizaciones no gubernamentales que han llevado a cabo iniciativas de diplomacia paralela y construcción de vínculos y espacios de diálogo entre las dos comunidades.

El proceso de paz relativo a Abjasia ha sido irregular e interrumpido. El liderazgo ruso en las iniciativas de paz hasta 1997 no resultó en avances significativos de resolución del conflicto de fondo, si bien el proceso de Ginebra, que tomó el relevo, tampoco logró transformar la situación de “no guerra y no paz” en una de paz sustantiva. Intentos pasados de llegar a acuerdos de paz, como en 1995 o 1997, resultaron fallidos precisamente por la negativa de alguna de las partes de rubricar documentos o planes de paz que consideraban atentaban contra sus posiciones básicas: defensa de la integridad territorial, por una parte, y demandas de independencia o de autodeterminación externa, por otra.

Formalmente el Acuerdo de Moscú y las resoluciones de la ONU reconocían la integridad territorial de Georgia, pero al mismo tiempo amparaban la celebración de negociaciones para resolver el contencioso. En ese sentido, han sido clave en la ralentización del proceso de paz las dificultades de encontrar equilibrios entre el principio legal internacional de la integridad territorial y las aspiraciones de autogobierno en un contexto marcado por los agravios históricos, la desconfianza, las heridas psicológicas y físicas de la guerra, los intereses geoestratégicos, la beligerancia, la fuerza de los hechos consumados, el cambio forzado de roles de mayorías y minorías, y la imagen del enemigo, entre otros elementos.

En relación al estatus, el Gobierno de Georgia a lo largo de los años se ha mostrado dispuesto a otorgar a Abjasia niveles amplios de autonomía pero ha rechazado la posibilidad de todo pacto que suponga una amenaza a su integridad territorial. Por su parte, para las autoridades de Abjasia la independencia es vista como la única garantía de supervivencia frente a un régimen georgiano que considera hostil. Durante una década diversas opciones han sido discutidas -aún sin que se haya entrado en excesivo detalle-, incluyendo soluciones de un estado común, confederal y federal.¹⁰ En tanto que línea roja para ambas partes, la cuestión del estatus ha resultado irreconciliable.

Ante la dificultad de abordar soluciones al estatus, el proceso en general se ha centrado en otros aspectos, considerados más inmediatos, urgentes o más fácilmente solucionables, como cuestiones de seguridad, rehabilitación económica o retorno de desplazados. Aún si ninguna de estas tres dimensiones ha sido fácil, sí se han logrado a lo largo de los años avances parciales, con medidas de construcción de confianza y cooperación. Como ejemplos, los mecanismos conjuntos de discusión sobre incidentes de seguridad o de investigación de violaciones del alto el fuego y separación de fuerzas; el retorno parcial de población georgiana al distrito de Gali en Abjasia; o la cooperación georgiano-abjasia en la rehabilitación de la planta de energía hidroeléctrica de Inguri, cuya presa se encuentra en territorio bajo control de Georgia y la central eléctrica bajo control abjasio.

No obstante, también estos ámbitos han sido objeto de fuertes disputas. De hecho, la cuestión del retorno ha sido especialmente

¹⁰ International Crisis Group, Ibid.

importante para Georgia,¹¹ que ha denunciado la negativa de Abjasia a permitir retornos de gran escala a otras zonas de Abjasia que no sean el distrito de Gali. Y en el ámbito de la seguridad, el formato de las fuerzas de mantenimiento de la paz, enteramente rusas, también ha sido factor de tensión importante.

Además, ha sido un proceso de paz muy influido por la evolución de la situación en terreno. De esta manera, los ciclos de violencia y tensión posbélica han tenido efectos muy negativos sobre el proceso, ralentizándolo y minando no solo la confianza entre las partes sino con respecto al propio proceso. A modo de ejemplo las reuniones en el marco del Consejo de Coordinación se bloquearon en 2001, tras incidentes violentos en torno al valle de Kodori, y permanecieron suspendidas hasta 2006,¹² si bien durante ese periodo las partes se reunieron en otros foros del proceso. A su vez, el ambiente regional se enrareció también a partir de 2004, en parte por la beligerancia del entonces nuevo presidente georgiano, Mikhail Saakashvili, con respecto a su principal objetivo gubernamental: la restauración de la integridad territorial; así como por el progresivo deterioro de las relaciones ruso-georgianas, agravadas a partir de 2006, con el detonante de la detención de varios soldados rusos en Georgia y las posteriores medidas rusas anti-georgianas. También en 2006, la ofensiva georgiana sobre el valle de Kodori¹³ y la posterior recolocación allí del pro-georgiano Gobierno abjasio en el exilio generó importantes fricciones en el proceso de paz.

¹¹ El conflicto armado de los años noventa en torno a Abjasia forzó el desplazamiento de 250.000 personas, mayoritariamente georgianas.

¹² International Crisis Group, Op. Cit. 2007.

¹³ En julio de 2006, Georgia lanzó una operación definida como “anti-criminal” supuestamente para neutralizar al jefe de la milicia Monadire, Emzar Kvitsiani, antiguo representante especial presidencial de Georgia. La ofensiva resultó en la toma de control por parte de Georgia de la parte alta del Valle de Kodori.

Como se analizará más adelante, el escenario post-2008 de Abjasia guarda algunas semejanzas con la trayectoria del proceso de paz seguida hasta entonces, sobre todo en relación a los principales obstáculos que durante una década han dificultado la consecución de la paz en Abjasia. No obstante, en el nuevo escenario se han agudizado dichos escollos, gran parte de la arquitectura del proceso de paz ha quedado desmantelada y se ha redefinido en parte el propio conflicto, dando paso a una nueva y aparentemente más compleja etapa.

2. El proceso de paz en Osetia del Sur

Hasta el estallido de la guerra de agosto de 2008, el proceso de paz en Osetia del Sur ha estado guiado por los marcos y mecanismos establecidos tras el fin de la guerra de 1991-1992. Ha sido un proceso de paz internacionalizado, aunque con un perfil menor que el de Abjasia, en el que Rusia ha desempeñado un papel preferente y en el que también ha participado la OSCE. Como en el caso de Abjasia, el proceso ha afrontado numerosas dificultades, en gran parte por la evolución de la situación de seguridad así como también por divergencias en torno al propio formato del proceso y a las posiciones de fondo.

El Acuerdo de Sochi de junio de 1992 puso fin a la breve guerra que asoló a la región de Osetia del Sur entre 1991 y 1992. Dicho acuerdo incluía un alto el fuego y daba luz verde al despliegue de unas fuerzas de mantenimiento de la paz trilaterales (georgianas, rusas y osetias) y a la creación de un órgano mediador cuatripartito. Las fuerzas conjuntas de mantenimiento de la paz (JPKF, por sus siglas en inglés), desplegadas como fuerzas de la CEI, están compuestas de tres batallones (uno georgiano, otro ruso, y otro

mixto al que contribuyen Osetia del Norte y Osetia del Sur) bajo mando común, con mandato para restablecer y mantener la paz¹⁴ en la zona del conflicto y en el corredor de seguridad así como en distritos y pueblos fuera de la zona de seguridad.¹⁵

Por su parte, el órgano cuatripartito, conocido como la Comisión de Control Conjunto (JCC, por sus siglas en inglés), estaba compuesto por representantes de Georgia, Rusia, Osetia del Sur y Osetia del Norte, además de participación de la OSCE. Las funciones de la JCC incluían el supervisar el cumplimiento de los acuerdos, preparar e implementar medidas de resolución de conflictos, promover el diálogo entre las partes, llevar a cabo medidas para la facilitación del retorno voluntario y seguro de refugiados y desplazados, resolver problemas vinculados a la reconstrucción económica, supervisar la situación en materia de derechos humanos y coordinar las actividades de las JPKF.¹⁶

De esta manera, el órgano que ha liderado las negociaciones ha sido la JCC. Como en el caso de Abjasia, ha sido un proceso lento y complejo, centrado más en cuestiones económicas, de seguridad y de refugiados que en la consecución de un acuerdo global sobre las cuestiones políticas de fondo (ej. estatus). De hecho, el trabajo de la JCC ha girado en gran parte en torno a esos tres grandes ejes – cuestiones militares y de seguridad; rehabilitación económica; y establecimiento de las condiciones para el retorno de refugiados y

¹⁴ Hasta 1997 el mandato de las fuerzas de mantenimiento de paz incluía también funciones de restablecimiento y mantenimiento de la ley y el orden público.

¹⁵ El Acuerdo de Sochi estableció una "zona de conflicto" de 15 kilómetros de radio desde el centro de Tskhinvali, y un "corredor de seguridad", de 14 kilómetros que transcurre a ambos lados de la frontera administrativa. International Crisis Group, *Georgia: Avoiding war in South Ossetia*, ICG Europe Report N°. 159, 26 de noviembre de 2004.

¹⁶ International Crisis Group, *Ibid.*

desplazados– a través de tres grupos de trabajo.¹⁷ Esta orientación temática ha venido dada por las propias dificultades del proceso: desconfianza entre las partes y divergencias sustantivas en relación a las propias causas del conflicto, al formato negociador, al régimen de seguridad y a las posiciones básicas, entre otras.

Pese al inicio del proceso de paz a comienzos de los noventa, no fue hasta 1999 que las partes iniciaron intentos de resolución política del conflicto, centrándose hasta entonces en otras dimensiones. No obstante, los esfuerzos para una solución política han resultado infructuosos, especialmente en aquellos periodos en que la tensión en terreno ha escalado, como en 2004, tras la operación militar georgiana supuestamente para dismantelar el comercio ilegal en Osetia del Sur. Y aún en una fecha tan tardía como octubre de 2005 las partes acordaron en el marco de la JCC que la resolución del conflicto debía abordarse en tres fases, que incluye desmilitarización y construcción de confianza en la primera, rehabilitación económica y social en la segunda, y acuerdo político en la tercera.

Las propuestas de paz que las partes han presentado a lo largo del proceso han evidenciado, como en el caso de Abjasia, la gran distancia que les separa con respecto a la fase final, el estatus. En ese sentido, Georgia ha ofrecido amplia autonomía a Osetia del Sur, mientras el régimen osetio ha descartado cualquier solución final que la subordine a Georgia.

Las divergencias en torno al formato negociador también han sido sustantivas. Georgia ha denunciado el desequilibrio de la JCC, en la

¹⁷ En paralelo a dichos tres grupos de trabajo de la JCC, el formato negociador también ha incluido comités *ad hoc*, grupos de expertos, delegaciones con plenos poderes, así como otros grupos, con reuniones a varios niveles. International Crisis Group, *Ibid*.

que se ha sentido en minoría frente al bloque pro-osetio de Osetia del Sur, Osetia del Norte y Rusia. Esta percepción de parcialidad la ha extendido también a las fuerzas de paz. De ahí su empeño en los últimos años en condicionar avances en el proceso político a cambios de formato así como sus esfuerzos por promover ejes de poder político alternativo en Osetia del Sur, con el apoyo a la creación a finales de 2006 de una Administración pro-georgiana en la región.

Curiosamente, pese al abismo que ha separado a las élites políticas respectivas en relación a las disputas por el estatus, en la práctica y en un escenario en el que las localidades osetias y georgianas de Osetia del Sur están muy próximas físicamente, a modo de mosaico, las relaciones entre ambas comunidades han sido fluidas en etapas de estabilidad, convergiendo en ámbitos de interés mutuo, como el comercio. En todo caso, el proceso de negociaciones no ha sabido capitalizar las oportunidades de paz ni las áreas de potencial entendimiento abiertas a lo largo de los años, entre ellas el diálogo y cooperación al nivel de la sociedad civil.

3. Abjasia y Osetia del Sur: Obstáculos y retos comunes en el escenario pre-2008

De la observación de la evolución de ambos procesos hasta 2008 se desprenden algunos elementos comunes, que resulta útil identificar y tener en cuenta para abordar posteriormente la etapa presente. En primer lugar, hay divergencias significativas sobre la definición del conflicto y, por consiguiente, sobre el formato ideal que deberían tener los procesos de paz. Sobre todo en los últimos años, Georgia ha insistido en la dimensión internacional de los conflictos, conceptualizándolos como un conflicto internacional, entre Georgia y

Rusia, con ramificaciones locales, en Abjasia y Osetia del Sur respectivamente. Por consiguiente, y especialmente en los últimos años ha insistido en la necesidad de un cambio en los formatos de los propios procesos de paz, para restar liderazgo a Rusia e involucrar a más actores internacionales. Es decir, para Georgia resulta contradictorio que Rusia, a la que define como parte directa del conflicto, ostente formalmente un papel mediador y pacificador, más preponderante en el caso de Osetia del Sur, aunque también – en menor medida- en Abjasia. En cambio, para Abjasia y Osetia del Sur, Rusia es un actor externo, mediador y garante en los dos procesos de paz. Además, estos regímenes siempre han definido los conflictos como de agresión de Georgia hacia sus regiones. Por todo ello, la definición del conflicto, la cuestión de los formatos, y la dimensión regional (y con ello, la dimensión geoestratégica) siempre ha estado presente, en mayor o menor medida, con lo que deberán ser tenidas en cuenta en la fase actual y futuras.

Por otra parte, durante la más de una década de existencia de ambos procesos de paz, no ha sido posible alcanzar acuerdos en materia de estatus político final, que ha resultado el mayor eje de división entre las partes. No obstante, y pese al peso de otras dimensiones, la cuestión del estatus es uno de los temas fundamentales a resolver, antes o después.

A su vez, la retórica beligerante de las partes, la generalizada falta de voluntad política para la resolución política del conflicto y la militarización en terreno han sido obstáculos comunes. En ese sentido, si bien las partes han tendido a cumplir con los regímenes de seguridad establecidos en los respectivos acuerdos de alto el fuego, los procesos de paz se han visto amenazados y

obstaculizados en diversas etapas por incidentes de seguridad, en ocasiones de especial gravedad.

Las heridas psicológicas entre las diversas poblaciones civiles, que se vieron especialmente afectadas por la violencia, incluyendo limpieza étnica y desplazamientos masivos de población, y la consiguiente división etnoterritorial, han alimentado el aislamiento respectivo, el sentimiento de víctimas y la perpetuación del sentimiento de agravios. Ninguno de estos elementos ha sido abordado de manera adecuada, de manera que la paz en sentido pleno, en un sentido también comunitario, está todavía lejos. Además, a menudo, la dimensión de los derechos humanos, incluyendo los derechos de la población desplazada y refugiada y la perspectiva de género, han sido relegados o politizados.

4. El escenario post-2008: Los procesos de paz en la encrucijada

La guerra de cinco días de agosto de 2008 y el desarrollo posterior de los acontecimientos han supuesto cambios sustantivos para ambos procesos de paz. Los marcos negociadores y los regímenes de seguridad de los conflictos de Abjasia y Osetia del Sur han sido desmantelados mayormente y se han visto sustituidos por nuevos marcos, más ambiguos y difusos y aún en proceso de definición, por lo que la incertidumbre que rodea a ambos conflictos y a su resolución es máxima. Tal como afirma el informe de la Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, el conflicto de 2008 fue una combinación de conflicto interestatal entre

Rusia y Georgia y de conflicto intra-estatal.¹⁸ El escenario posbélico refleja esta complejidad e interconexiones. Es decir, si bien las disputas en torno a Abjasia y Osetia del Sur continúan siendo conflictos diferenciables y por tanto requieren soluciones específicas, al mismo tiempo la guerra de 2008 ha resultado en cierta homogeneización al aportar nuevos ejes comunes de conflicto, y al acercar nuevos marcos negociadores y regímenes de seguridad de Abjasia y Osetia del Sur. En cierto modo, se ha forzado un nuevo escenario en gran parte común para los dos conflictos. De ahí que del análisis de esta nueva etapa surjan preguntas y reflexiones comunes.

En efecto, el nuevo escenario viene definido por los resultados de la guerra de agosto. Formalmente, el acuerdo de paz de seis puntos mediado por la UE y firmado por Georgia y Rusia el 15 y 16 de agosto ha pasado a ser el principal documento de la nueva etapa, tanto para Osetia como para Abjasia. El acuerdo de paz de agosto consta de seis puntos: a) La abstención del uso de la fuerza, b) el fin de las hostilidades de manera definitiva, c) la provisión de libre acceso a la ayuda humanitaria, d) la retirada de las fuerzas militares georgianas a sus bases habituales, e) la retirada de las fuerzas militares rusas a las líneas mantenidas previamente al estallido de las hostilidades. A la espera de mecanismos internacionales, las fuerzas de pacificación rusas implementarán medidas de seguridad adicionales, y f) el inicio de conversaciones internacionales sobre arreglos de seguridad y estabilidad en Abjasia y Osetia del Sur.

¹⁸ Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia Report*. Vol. I, pp.36 septiembre de 2009.

Este acuerdo se vio desarrollado por otro acuerdo posterior de septiembre, que comprometía a las tropas rusas a retirarse de las zonas fuera de Abjasia y Osetia del Sur en un plazo de tiempo determinado y tras el despliegue de mecanismos internacionales. La retirada estaba condicionada también a la garantía de no uso de la fuerza contra Abjasia y Osetia del Sur. Además, dicho documento contemplaba que los observadores de la ONU y la OSCE podrían llevar a cabo sus actividades habituales previas al estallido del conflicto.

En la práctica, la guerra de agosto dejó sin efecto los acuerdos de Moscú y Sochi, relevados ahora por los nuevos acuerdos de 2008. Además, Georgia abandonó la CEI, lo que supuso también el desmantelamiento formal de las misiones de mantenimiento de la paz de la CEI de ambas regiones. También los órganos vinculados a los acuerdos de Moscú y de Sochi y a los respectivos procesos de paz (Consejo de Coordinación, Grupo de Amigos del Secretario General de la ONU, JCC, etc.) han desaparecido. La continuación de las rivalidades y disparidad de intereses tras la guerra implicó además la no renovación de las misiones de la ONU y de la OSCE en Georgia, desmantelándose así los mecanismos multilaterales existentes de supervisión y facilitación.

Como novedades, Rusia reconoció formalmente la declaración de independencia de ambas regiones el 26 de agosto de 2008, anunciada como una decisión irrevocable, e inició acuerdos de cooperación en diversos ámbitos, incluido el militar. Es bajo esta cooperación bilateral que Rusia justifica la continuación de la presencia militar rusa en ambas regiones tras el fin de la guerra de 2008. Mientras, la UE desplegó una misión de observación en Georgia, la EUMM, que ha visto limitada su capacidad de

observación a las zonas adyacentes a Abjasia y Osetia del Sur, debido a la denegación de entrada dentro de ambas regiones por parte de sus respectivos regímenes.

En cumplimiento del punto n.º. 6 del plan de paz de agosto, las conversaciones internacionales sobre seguridad y estabilidad en Abjasia y Osetia del Sur comenzaron el 15 de octubre de 2008 en Ginebra, auspiciadas por la ONU, la UE y la OSCE, dando paso al Proceso de Ginebra, diferente del también conocido como Proceso de Ginebra que afectaba solamente a Abjasia. Este nuevo proceso involucra simultáneamente a Abjasia, Osetia del Sur, Rusia y Georgia y, hasta la fecha, está resultando un proceso frágil, lento y cargado de obstáculos, si bien se han celebrado ya diversas rondas negociadoras. Este nuevo proceso, que ha cumplido un año, desempeña la función básica de ser un canal de comunicación para la construcción de confianza entre las partes. En ese sentido, y como resultado positivo se han logrado acuerdos para la puesta en marcha de mecanismos de prevención y resolución de incidentes, que ya han comenzado a funcionar en forma de reuniones a varias bandas. No obstante, de momento se trata sólo del embrión de una nueva arquitectura de negociación aún en construcción.

5. Lecciones de futuro

El nuevo marco negociador ha quedado definido a grandes rasgos por los acuerdos de agosto y septiembre de 2008, que han dado paso a un nuevo proceso de paz común cuatripartito (Georgia, Rusia, Abjasia, Osetia del Sur como partes en conflicto) y más internacionalizado que los procesos anteriores (facilitación conjunta de la ONU, la UE y la OSCE así como un papel destacado para EEUU). Este nuevo proceso, o esta nueva fase común de los

procesos de paz anteriormente separados, centra su actividad presente en la construcción de confianza, mantenimiento de la comunicación y gestión de la seguridad, principalmente. En cierto modo se trata de una vuelta a un nuevo “punto cero posbélico”, en el que las interconexiones regionales de los años noventa se muestran ahora con más fuerza, entrelazando más explícitamente los diferentes conflictos y procesos de paz.

Todo ello además en un escenario de terreno complejo, en el que los regímenes de Abjasia y Osetia del Sur, de la mano de Rusia, han reforzado el control político, militar, demográfico de ambas regiones, sobre todo en Osetia del Sur, de donde se tuvo que desplazar la mayoría de la población georgiana.

A modo de reflexión en torno a la nueva situación en materia de procesos de paz en Georgia, existen numerosos motivos para la preocupación y la incerteza, que son por consiguiente obstáculos y retos para el futuro de la paz. En primer lugar, y como un a priori, el uso de la fuerza en agosto de 2008 y la constatación de la vulneración del derecho internacional, incluido la ley de derechos humanos y el derecho internacional humanitario por todas las partes,¹⁹ evidencia la fragilidad del compromiso de las partes con la vía diplomática y hace prever dificultades y riesgos para el nuevo proceso de paz.

En segundo lugar y como complemento a la reflexión anterior, durante la última década los procesos de paz en ambas regiones se han visto muy influidos por la evolución de los acontecimientos en terreno. Es decir, etapas de avances fueron revertidas debido, entre

¹⁹ Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Ibid.*

otros factores, a escaladas de tensión en terreno. Por ello, ante un nuevo contexto con un régimen de seguridad más frágil que el anterior (ausencia de observación internacional y de fuerzas de mantenimiento de paz, ambigüedad sobre la presencia militar rusa, etc.), las amenazas al proceso de paz pueden ser mayores. Afianzar la situación de seguridad es, por tanto, un reto urgente.

En tercer lugar, la nueva situación refleja en cierto modo un paso atrás a una nueva fase inicial del proceso de paz. Es decir, desmantelados los foros habituales de diálogo y los mecanismos de seguridad y observación, se vuelve a un nuevo punto de partida, como ya se ha mencionado, en el que se han de definir de nuevo formatos y metodologías y en el que la prioridad vuelven a ser las cuestiones más inmediatas, como la seguridad. Por consiguiente, los ejes de fondo del conflicto, como el estatus de Abjasia y Osetia, quedan postergados a un futuro incierto. A su vez, este nuevo comienzo arrastra una mayor desconfianza entre las partes, ya que cada una de las partes considera a la otra responsable de la ruptura de la situación anterior. Es decir, los actores protagonistas vuelven a la mesa negociadora más alejados entre ellos y con más sentimientos de agravio.

En cuarto lugar, las perspectivas de resolución de una de las cuestiones de fondo del conflicto, la del estatus de ambas regiones, resulta más incierto que nunca. La fuerza de los hechos consumados –con el reconocimiento unilateral de Rusia de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur, anunciado como irrevocable, la firma de acuerdos bilaterales y la continuación de la presencia militar rusa en ambas regiones– reduce el margen potencial de entendimiento y hace prever un nuevo limbo legal, al menos a corto y medio plazo,

para Abjasia y Osetia del Sur, con los riesgos que ello conlleva en términos políticos, sociales, económicos, de derechos humanos, etc.

En quinto lugar, las consecuencias y efectos de la guerra de agosto (desplazamiento interno de población, reconocimiento ruso de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur, control de zonas anteriormente georgianas por parte del régimen de Osetia del Sur, etc.) se suman a las cuestiones que ya eran objeto de discusión en las fases anteriores. Es decir, los efectos de esta última guerra pasan a ser nuevos motivos de conflicto y de discusión en la fase posbélica, lo que complica la futura agenda de negociación y las perspectivas del nuevo proceso.

En sexto lugar, si bien en las anteriores fases la dimensión geoestratégica de los conflictos y las disputas entre Georgia y Rusia eran evidentes, en esta nueva fase parecen haber cobrado aún más importancia. En ese sentido, la mayoría de las explicaciones a la desproporción de la respuesta militar rusa destacan el componente geoestratégico del conflicto y de balance regional e internacional de poderes. De esta manera, si bien la dimensión identitaria y de políticas de minorías continúa estando presente, el peso de la geoestrategia arroja aún más incerteza al proceso negociador, dado que éste podría resultar en un arreglo de intereses de acuerdo a balances de poderes que deje intactas y sin resolver las otras dimensiones del conflicto.

En séptimo lugar e íntimamente relacionado con el anterior, la irrupción tan explícita de Rusia en el conflicto y con ella el empuje hacia una mayor internacionalización del mismo hace prever dificultades formales y sustantivas para un proceso de paz que ha de combinar niveles intraestatales, regionales e internacionales,

sobre todo si se tiene en cuenta el pulso larvado entre Rusia y los ejes de poder político y militar de Occidente (EEUU, UE, OTAN), pese a las convergencias en otros ámbitos.

En octavo lugar, y en relación al plano comunitario, la guerra de agosto ha supuesto mayoritariamente un distanciamiento entre las respectivas sociedades. La guerra ha reabierto heridas del pasado y disipado aún más las memorias de cierta coexistencia y cooperación. El sentimiento de víctima es profundo y cada parte ve al régimen opuesto como agresor potencial. A ello se añade la escasez de espacios e iniciativas de diálogo intercomunitario y la falta de autocrítica y debates internos. Todo ello contribuye a ahondar el eje de división y a dificultar la creación de un clima proclive al entendimiento y al acuerdo.

III. NAGORNO-KARABAJ: ¿EL CAMINO HACIA LA PAZ?

Frente al ciclo de tensión elevada que atraviesan los conflictos en torno a Abjasia y Osetia del Sur, la situación actual en torno al conflicto de Nagorno-Karabaj es ambivalente, oscilando entre una nueva ventana de oportunidad abierta que podría hacer avanzar más claramente el proceso hacia su resolución, o los riesgos, siempre presentes, de una deriva hacia un futuro incierto, del que no quedaría excluida la reanudación de la violencia.

Desde sus inicios en 1994, el proceso de paz sobre el conflicto de Nagorno-Karabaj ha sentado a Armenia y Azerbaiyán, bajo mediación del Grupo de Minsk de la OSCE, para buscar soluciones a una disputa que comenzó como un conflicto interno (aunque de dimensión internacionalizada) y que evolucionó a conflicto armado

interestatal. Si bien todavía hay divergencias entre las partes sobre la naturaleza interna o internacional del conflicto, el formato de negociaciones adoptado es el de conversaciones internacionales entre Armenia y Azerbaiyán, mediadas por la OSCE, con consultas informales al régimen de Nagorno-Karabaj.

El proceso de paz afronta el doble reto de resolver las causas de fondo del conflicto, especialmente la espinosa cuestión del estatus final del enclave de Nagorno-Karabaj, así como los conflictos surgidos como efectos de la guerra, principalmente la ocupación armenia de territorios adyacentes a Nagorno-Karabaj, incluido el corredor estratégico de Lachin, y el desplazamiento masivo de población. Todo ello en un complejo tablero geoestratégico, sobre el que se proyectan agendas internacionales diversas. Tres planes de paz rechazados por las partes en 1997, 1998 y 2001 dieron paso a una nueva fase negociadora a partir de 2004, en lo que se ha venido en llamar el Proceso de Praga. A diferencia de la primera etapa, en la que se dio preferencia a propuestas de soluciones globales, la perspectiva en la nueva fase es más gradual, de pasos sucesivos aún si dentro del compromiso de alcanzar soluciones finales, es decir, que "nada está acordado hasta que todo esté acordado".

Es en el marco del Proceso de Praga que las partes parecen haber alcanzado en la actualidad cierto grado de acuerdo sobre los principios esenciales que guiarían un acuerdo posterior final, propuestos inicialmente en el 2005 por la OSCE a través del llamado Documento de los Principios Básicos. Actualmente, y pese al carácter confidencial y secreto con que desde sus inicios ha transcurrido el proceso de paz, se asume que existe entendimiento suficiente que podría culminar en la firma en un futuro próximo de

un acuerdo sobre dichos principios, que aparentemente incluiría: a) la retirada de Armenia de los distritos adyacentes a Nagorno-Karabaj; b) garantías internacionales de seguridad, incluyendo el despliegue de fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz; c) un estatus transitorio para Nagorno-Karabaj, que contemple garantía de seguridad y autogobierno; d) un corredor que comunique Armenia y Nagorno-Karabaj; e) derecho al retorno de la población desplazada interna y refugiada; y d) una eventual votación que determinaría el estatus final de Nagorno-Karabaj.²⁰ Se trataría por tanto de un plan inicial que combina tres de las fórmulas frecuentes de procesos de paz en el mundo: “paz por territorios o paz por desocupación” (retirada de los territorios adyacentes a Nagorno-Karabaj), “medidas de confianza” (despliegue de fuerzas de paz, garantías de seguridad para Nagorno-Karabaj) y “fórmulas de autogobierno” (eventual consulta sobre el estatus final del enclave).²¹

Pese a las dificultades que han acompañado al proceso de paz, se ha generado durante 2009 cierto optimismo con respecto al momento actual. En principio, las partes están más cerca de un grado de aceptación suficiente para un acuerdo preliminar desde el que trabajar hacia acuerdos finales. A su vez, la guerra entre Rusia y Georgia de 2008 ha puesto de manifiesto los efectos negativos para la región de las salidas militares y los riesgos de las decisiones unilaterales, aumentando a su vez la atención internacional al problema de Nagorno-Karabaj y los esfuerzos mediadores, incluido de actores regionales como Turquía o de Rusia. En ese sentido, el impulso al proceso de normalización de las relaciones diplomáticas entre Turquía y Armenia podría estar teniendo efectos positivos

²⁰ De Waal, T. Op. Cit.; International Crisis Group, Op. Cit., 2009.

²¹ Fisas, V. Op. Cit.

sobre la región -aún si todavía está por ver su alcance definitivo-, en el sentido de priorizar cierto pragmatismo frente a tabúes históricos, de manera que se están proyectando nuevos mensajes, más positivos, a las respectivas opiniones públicas. Aún así, este proceso turco-armenio es todavía incipiente y hay diversidad de opiniones sobre su impacto potencial en torno a Nagorno-Karabaj.

En cualquier caso, son muchos los obstáculos y factores de riesgo que durante más de una década han acompañado al proceso de paz y que, pese a la ventana de oportunidad abierta en la actualidad, continúan presentes en mayor o menor medida. Destaca por una parte la frágil situación en terreno, con una situación inestable sin paz ni guerra. En ese sentido, a diferencia de otros conflictos no resueltos del área ex soviética, la zona de conflicto en torno a Nagorno-Karabaj no cuenta con fuerzas de mantenimiento de paz, y las garantías externas se limitan a competencias limitadas de la OSCE en la supervisión del alto el fuego. Éste es básicamente un alto el fuego autorregulado, amenazado por frecuentes violaciones del mismo. En ese sentido, organizaciones como International Crisis Group están alertando sobre un incremento en la frecuencia e intensidad de los incidentes de seguridad en torno a la línea de alto el fuego, que desde 1994 se habrían cobrado más de 3.000 víctimas mortales, militares y civiles.²² Un escenario de terreno con unas 30.000 tropas del lado armenio y algo más en la zona azerí, con una línea de separación en la que las trincheras y las minas se han aproximado en los últimos años, y con armas cada vez más sofisticadas en ambas manos,²³ tampoco invita al optimismo.

²² International Crisis Group, Op. Cit., 2009.

²³ De Waal, T. Op. Cit.

La fragilidad inherente a un alto el fuego autorregulado aumenta si se tiene en cuenta la retórica beligerante que ha dominado los discursos de las partes en conflicto, al menos hacia sus opiniones públicas. En ese sentido, si bien las partes han aceptado desde 1994 una vía de solución política, al mismo tiempo su lenguaje bélico siempre ha dejado abierta una puerta a la vía militar. Estos discursos beligerantes en sus foros nacionales contrastan con los lenguajes más conciliadores hacia la comunidad internacional. Tampoco la carrera militar en la que se han sumido ambos países da pie a un optimismo categórico. Además, Azerbaiyán atraviesa un periodo de expansión económica gracias a su boom petrolífero, que ha favorecido cierto fortalecimiento de su confianza nacional. Armenia, pese su aislamiento mayoritario en el plano internacional, se mantiene firme en sus principios y convencida de su potencia militar.

En la dimensión del proceso de paz, son muchos los obstáculos. Entre ellos, las dificultades de lograr soluciones al espinoso tema del estatus final de Nagorno-Karabaj, sobre todo teniendo en cuenta el abismo que separa a las partes en su defensa aparentemente irrenunciable del principio legal de la integridad territorial, por parte de Azerbaiyán, y las aspiraciones de autodeterminación externa, por parte de Armenia y el régimen armenio de Nagorno-Karabaj. A su vez, el aislamiento y separación de las sociedades armenia y azerí, unido al secretismo del proceso negociador y a la retórica de confrontación de sus élites políticas ha resultado en imaginarios colectivos de suma-cero, que hace difícil imaginar el éxito de soluciones intermedias. Tradicionalmente, el conflicto de Nagorno-Karabaj ha sido presentado por las respectivas élites como una cuestión de importancia capital para la salvaguarda de la identidad y soberanía nacionales, reforzando una dimensión –la identitaria- que

suele ser compleja de resolver en los procesos de paz. Además, ha sido un conflicto presente desde el proceso de independencia de Armenia y Azerbaiyán, que ha actuado como un elemento movilizador y aglutinador de las respectivas sociedades. Ahora, ante la ventana de oportunidad abierta, existe una brecha importante que salvar entre la postura pro-negociación de los líderes y los esquemas mentales de suma-cero con que tradicionalmente se ha alimentado a las respectivas sociedades.

La manera en que se ha abordado la etapa posbélica en cada sociedad ha dejado escaso margen para la autocrítica, la construcción de confianza, el diálogo y las iniciativas de construcción de paz no gubernamentales. En cambio, el imaginario colectivo incluye importantes heridas psicológicas, agravios históricos, principios absolutos y una extendida imagen del enemigo. No es baladí recordar que el conflicto armado se saldó con más de 20.000 víctimas mortales, 50.000 heridos y más de un millón de personas refugiadas y desplazadas internas. Además, el proceso de paz formal no ha involucrado a sus respectivas sociedades, ignorando toda posibilidad de debate interno e incluso dificultando, o no apoyando, las escasas iniciativas de paz de base. En general, según señalan algunos centros, no existe un movimiento de paz de base.²⁴

En definitiva, son muchos los obstáculos que rodean al proceso de paz de Nagorno-Karabaj, pese a las circunstancias favorables actuales. Ello, unido a las experiencias pasadas fallidas, obligan a una postura cauta con respecto al horizonte futuro. En cualquier caso, la ambivalencia del proceso y el ejemplo inmediato en Georgia

²⁴ International Crisis Group. Op. Cit., 2009.

de los riesgos de los conflictos no resueltos, hacen necesario un impulso al compromiso local e internacional con el proceso de paz.

IV. CONCLUSIONES

Una mirada regional al sur del Cáucaso pone en evidencia la fragilidad de esta zona en materia de construcción de paz. La acumulación de conflictos no resueltos, con más de una década de negociaciones, en un espacio geográfico tan limitado y con tanto peso geoestratégico obliga a redoblar la atención local, regional e internacional sobre la conflictividad y la búsqueda de la paz en el Cáucaso Sur. Sin duda, la guerra ruso-georgiana de 2008 ha vuelto a situar a la región en la agenda internacional, de la que nunca debió salir. No obstante, la guerra ha afectado de manera diferente a los diversos conflictos, observándose dos dinámicas diferentes en la región.

Por una parte, si los procesos de paz de Abjasia y Osetia del Sur transcurrían con numerosas dificultades antes de 2008, el nuevo escenario sitúa a ambos conflictos en un nuevo "punto cero", en el que ha quedado desmantelada la arquitectura negociadora y los mecanismos de los regímenes de seguridad anteriores. Surgen ahora más dudas sobre cómo abordar desde un marco negociador aún en proceso de definición una realidad que incluye más claramente diversos conflictos entrelazados, internos e internacionales. Además, tras la guerra de 2008 se han intensificado los obstáculos ya presentes anteriormente, entre ellos la desconfianza entre las partes, la fuerza de los hechos consumados, las divergencias sobre la esencia del conflicto y –por tanto- sobre el formato negociador, el arraigado sentimiento de víctimas en todas

las partes, el aislamiento y falta de comunicación entre las sociedades, la imagen del enemigo y el peso de la geoestrategia, por citar algunos. De fondo, el estatus final de ambas regiones continúa siendo un escollo difícil de resolver, con los riesgos políticos, militares, humanos, etc., asociados a los limbos legales. En definitiva, la perspectiva de paz en torno a Abjasia y Osetia del Sur es hoy más incierta que ayer.

Por otra parte, frente al ciclo conflictivo que caracteriza al momento presente de los conflictos de Abjasia y Osetia del Sur, la situación actual en relación a Nagorno-Karabaj muestra una dinámica diferente. Pese a la falta de avances sustantivos a lo largo de más de una década de proceso negociador y pese a las dificultades de analizar un proceso en el que ha predominado la confidencialidad y el secretismo, se está actualmente ante una ventana de oportunidad para avanzar en el largo camino hacia la paz. Las partes en conflicto parecen haber alcanzado cierto grado de acuerdo significativo sobre los principios básicos que permitirían negociar un posterior acuerdo final. La guerra ruso-georgiana ha generado cierto ímpetu con respecto a la necesidad y la oportunidad presente de anclar el proceso de Nagorno-Karabaj a una senda clara de compromiso con su resolución pacífica. No obstante, pese al optimismo existente, son muchos los obstáculos que han dificultado, y continúan haciéndolo, la consecución de la paz. Entre ellos destacan, las divergencias fundamentales en torno al estatus, la falta de voluntad política, el marco mental de suma-cero de las partes y, con ello, el miedo a una solución que implique o sea interpretada como pérdida, la retórica beligerante de las partes ante sus opiniones públicas, la falta de debates internos, el aislamiento entre las diversas sociedades, la comodidad con el estatus-quo de alguna de las partes, la imagen del enemigo, etc. Por todo ello, aún si se logra un

acuerdo preliminar sobre los principios básicos, el camino hasta un acuerdo definitivo será difícil.

En definitiva, la región del sur del Cáucaso pasa por una etapa compleja, de dinámicas contrapuestas en sus diversos conflictos. En todo caso, tanto en los escenarios de oportunidad como de tendencia conflictiva se requiere de una mayor voluntad política para hacer avanzar los procesos de paz así como de esfuerzos de construcción de la paz en los niveles de la sociedad civil. Las brechas horizontales (entre las partes en conflicto, tanto a nivel político como de base social) y verticales (entre élites y sus propias opiniones públicas) deben ser abordadas si se aspira a una paz sostenible en la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Balencie, JM., La Grange, A. (Eds.) *Mondes Rebelles. Guérillas, Milices, Groupes terroristes*, Michalon, 2001.
_____, *Les Nouveaux mondes rebelles. Conflits, terrorisme et contestations*. Michalon, 2005.
- Broers, L. (Ed.) *The limits of leadership. Elites and societies in the Nagorny Karabakh peace process*. Accord, Conciliation Resources. 2005.
- Cohen, J. *A question of sovereignty. The Georgia-Abkhazia peace process*. Accord, Conciliation Resources. Septiembre de 1999.
- Escola de Cultura de Pau, *Barómetro sobre Conflictos y Construcción de Paz*, N°. 16, 17, 18, 19, 20, 21. 2008-2009. En <<http://escolapau.uab.cat/alerta/barometro.php>>.
- De Waal, T. *The Karabakh Trap. Dangers and dilemmas of the Nagorny Karabakh conflict*. Conciliation Resources. Febrero de 2009.
- Fisas, V. *Anuario 2009 sobre Procesos de Paz. Icaria*, 2009
- Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia Report*. Vol. I. Septiembre de 2009.
- International Crisis Group. *Nagorno-Karabakh: Getting to a Breakthrough*. Europe Briefing n°. 55. 7 de octubre de 2009.
_____, *Georgia – Russia: Still Insecure and Dangerous*, Europe Briefing, N°. 53, Junio de 2009.
_____, *Russia vs Georgia: The Fallout*, Europe Report N°.195, 22 de agosto de 2008.
_____, *Abkhazia: Ways Forward*. Europe Report N°. 179, 18 de enero de 2007.

_____, *Akhazia Today*, Europe Report n° 176, 15 de septiembre de 2006.

_____, *Georgia: Avoiding war in South Ossetia*, Europe Report N°. 159, 26 de noviembre de 2004.

- Van Tongeren, P., Van de Veen, H., Verhoeven, J. (Eds.)
Searching for Peace in Europe and Eurasia: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities. Lynne Reiner, 2002