

La OSCE en la Europa post-bipolar:
Un estudio sobre la gestión de conflictos
en el espacio ex-soviético

Tesis de doctorado presentada por
Nora Sainz Gsell

Dirigida por la
Dra. Esther Barbé Izuel

Universitat Autònoma de Barcelona
Bellaterra
1998

Capítulo IX. Nagorni-Karabaj: la incapacidad de la OSCE como gestora del conflicto

Depuis que le regard pénètre dans l'histoire du Caucase, on voit la gigantesque chaîne de montagnes offrant ses vallées comme un refuge aux proscrits de toutes les causes et de toutes les nations. A chaque nouvelle marée de barbares qui monte: Alains, Goths, Avars, Huns, Kashgars, Persans, Mongols, Turcs, un flot humain gravit les pentes extérieures du Caucase et redescend dans quelque gorge, où il s'arrête, se fixe, s'établit. C'est un nouveau peuple qui vient s'ajouter aux autres peuples, c'est une nationalité nouvelle qui vient se joindre aux autres nationalités. Demandez à la plupart de ces peuples de que ils descendent, ils ne le savent pas; depuis combien de temps ils habitent leur vallée ou leur montagne, ils ignorent. Mais ce qu'ils savent tous, c'est qu'ils se sont retirés là pour conserver leur liberté, et qu'ils sont prêts à mourir pour la défendre.

Alexandre Dumas

La historia, la geografía y la amplísima variedad de etnias que se concentran en el Cáucaso, convierten a esta región en una de las más complejas del mundo. Esta complejidad se ve acentuada, desde finales de los años ochenta, por el resurgimiento de viejos conflictos y la aparición de nuevas guerras y tensiones en la zona; hechos éstos que transforman al espacio caucásico en uno de los más inestables y turbulentos dentro del actual sistema internacional¹.

¹ Algunas de las tensiones, de las crisis y de los conflictos declarados y/o potenciales dentro de la región del Cáucaso son los que afectan a: la creación de la república de Karachevo-Cherkessia, Osetia del Sur, Chechenia, Adzharia, Nagorni-Karabaj y Najicheván. Para más información sobre la conflictividad en el Cáucaso, vid., entre otros, H. CARRÈRE D'ENCAUSSE (1993) *The End of the Soviet Empire. The Triumph of the Nations*, New York, HarperCollins, pp. 47-72; N. DIUK y A. KARATNYCKY (1990) *The Hidden Nations: The People Challenge the Soviet Union*, New York, W. Morrow Co., pp. 141-167; S. GOLDENBERG (1994) *Pride of Small Nations: The Caucasus and Post-Soviet Disorder*, London-New Jersey, Bed Books; J. KACHIA (1993) "L'écheveau caucasien", *Politique Internationale*, núm. 60, éte, pp. 17-36; H. MIALI y OXFORD RESEARCH GROUP (1992) "New Conflicts in Europe: Prevention and Resolution", *Current Decisions Report*, núm. 10, July; C. MOURADIAN (1993) "La Transcaucasie: une poudrière" en T. DE MONTBRIAL (ed.)

El presente capítulo aborda uno de los conflictos más antiguo y complejo del Cáucaso, el de Nagorni-Karabaj². El conflicto, cuyos antecedentes se remontan al siglo pasado, es el primer problema de secesión territorial que afecta al espacio soviético, enfrentando directamente a dos repúblicas de la antigua URSS, Armenia y Azerbaiyán. Sin embargo, la relevancia de este conflicto internacional va más allá de las fronteras de los dos estados mencionados. El mismo implica a más actores internacionales. La actuación de otros estados, como es el caso de la Federación Rusa, Turquía e Irán, y la participación de organizaciones internacionales como Naciones Unidas y la propia OSCE, para lograr algún tipo de solución al conflicto, dan indicios de la trascendencia que el mismo tiene. Desde el objetivo que persigue esta tercera parte de la tesis, la viabilidad de la aplicación de los instrumentos de diplomacia preventiva y de gestión de crisis de la OSCE, Nagorni-Karabaj constituye un caso de estudio fundamental. A la vez que permite observar la actuación de los instrumentos de la Organización, ya estudiados, Nagorni-Karabaj significa para la OSCE, marginada en los conflictos yugoslavos, la primera experiencia real. En otras palabras, Nagorni-Karabaj es para la OSCE, la "prueba de fuego" en las tareas de restablecimiento y mantenimiento de la paz.

A fin de analizar el conflicto, y particularmente la actuación de la OSCE, el capítulo se divide en dos partes. La primera, a modo de contexto, sitúa el conflicto en la evolución del "orden" caucásico, analizando los factores históricos, geo-

Ramsès 1993, Paris, Dunod, pp. 99-108; Y. V. NAUMKIN (1993) "Les ethnies, les conflits et la sécurité régionale dans l'espace post-soviétique", *Mémento défense-désarmement 1993*, Bruxelles, GRIP, janvier-mai, pp. 137-145, G. NODIA (1995) "Transcaucasia, tres años después", *Anuario Internacional CIDOB 1994*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 477-484; C. URJEWICZ (1995) "Tipología de los conflictos postsoviéticos", *Anuario Internacional CIDOB 1994*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 451-456 y A. ZVEREV (1996) "Ethnic Conflicts in the Caucasus 1988-1994", en B. COPPIETERS (ed.) (1996) *Contested Borders in the Caucasus*, Brussels, VUB University Press, pp. 13-72.

² El enclave es conocido también con los nombres de Nagorno-Karabaj y de Alto Karabaj, nombre este último de uso cada vez más frecuente en los medios de comunicación españoles. En este trabajo se ha optado por la denominación Nagorni-Karabaj, puesto que es la que aparece en la mayoría de los documentos, textos y autores consultados.

estratégicos y económicos, así como los actores presentes y los intereses de éstos. La segunda parte estudia, en profundidad, la participación de la OSCE y los resultados alcanzados por ella en la gestión del conflicto de Nagorni-Karabaj.

1. Turbulencia en el Cáucaso: el caso de Nagorni-Karabaj

Al mencionar el Cáucaso, se hace referencia a una región que abarca distintas y complejas realidades³. Las diferentes unidades político-administrativas de la zona que existen en la actualidad (vid. mapa 1) y la composición de la población de tres de esas unidades (vid. cuadro 1), son dos claros ejemplos en este sentido. La región está formada por tres repúblicas ex-soviéticas, Armenia, Azerbaiyán y Georgia, y una serie de repúblicas autónomas integradas en la Federación Rusa.

Cuadro 1. Población y superficie de Armenia, Azerbaiyán y Georgia

PAIS	SUPERFICIE (Km2)	POBLACION (hab.)	COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN
ARMENIA	29.800	3.304.776	- armenios 93,3 % - azeríes 2,6 % - kurdos 1,7 % - rusos 1,6 %
AZERBAIYÁN	86.600	7.021.178	- azeríes 82,7 % - armenios 5,6 % - rusos 5,6 %
GEORGIA	69.700	5.400.841	- georgianos 70,1 % - armenios 8,1 % - rusos 6,3 % - azeríes 5,7 % - osetios 3 %

Fuente: Censo federal de 1989

³ Esas complejas realidades han sido analizadas de forma pormenorizada en COPPIETERS (ed.) (1996), op. cit. y "Geopolitique du Caucase", *Hérodote*, (1996) núm. 81.

Mapa 1. El Cáucaso



Fuente: YAKEMTCHOUK (1993)

Azerbaiyán cuenta en su seno con la Región autónoma de Nagorni-Karabaj y la República autónoma de Najicheván. Georgia incluye en su territorio las Repúblicas autónomas de Abjazia y de Adzharia y la Región autónoma de Osetia del Sur. A lo que hay que sumar las repúblicas que forman parte de la Federación Rusa: Adigueia, Chechenia, Ingushetia, Daguestán, Kabardino-Balkaria, Karachevo-Cherkessia y Osetia del Norte.

A este mosaico de realidades hay que añadir el interés mostrado hacia la zona y sus conflictos por dos grandes actores, estrechamente vinculados histórica y políticamente a los derroteros del Cáucaso: Irán y Turquía⁴. Circunstancia que complica y agudiza un fenómeno cada vez más relevante, después del fin de la guerra fría: la creciente competencia regional entre rusos, iraníes y turcos para desempeñar políticas de influencia en la zona. La acción de estas potencias regionales en el Cáucaso lleva a algunos analistas como HALLIDAY, a sugerir que estamos en una situación similar a la del siglo XIX, cuando se produjo el enfrentamiento de las Grandes Potencias⁵.

A lo anterior hay que agregar el valor estratégico y económico que la región tiene, en tanto que vía de comunicación entre los mares Negro y Caspio y zona con importantes reservas de gas y de petróleo. En este contexto se sitúan dos de los conflictos estudiados en esta tesis: Chechenia y Nagorni-Karabaj.

1.1. El orden caucasiano

a. La dimensión histórico-geográfica

El Cáucaso ha sido, a lo largo del tiempo, a la vez que una tierra mítica, una

⁴ Precisamente iraníes y turcos recurrirán a razones de índole histórica ("primer ocupante"), para argumentar sus reivindicaciones sobre la zona y "legitimar" su actuación en los conflictos que tienen lugar en la misma. Sobre el tema vid., entre otros, F. DE PAUW (1996) "Turkey's Policies in Transcaucasia", en COPPIETERS (ed.) (1996), op.cit., pp. 179-192; M. DJALILI (1995) "L'Iran et la Transcaucasie" en M. DJALILI (ed.) (1995) *Le Caucase postsoviétique. La transition dans le conflit*, Bruxelles, Bruylant, pp. 181-195; A.GRANMAYEH (1995) "The Caspian Sea in Iranian History and Politics", *Labyrinth, Central Asia Quarterly*, vol.2, núm. 3, pp. 56-65; F. NAHAVANDI (1996) "Russia, Iran and Azerbaijan. The Historic Origins of Iranian Foreign Policy", en COPPIETERS (ed.) (1996), op. cit., pp. 153-162; A. TOUMARKINE (1996) "Ambitions nationales et désenclavement régional: les politiques turque et iranienne en Transcaucasie", *Notes et Études Documentaires*, Vol. 15-16, núm. 5040-5041, pp. 55-65; y S. VANER (1995) "La politique transcaucasienne de la Turquie", en DJALILI (ed.), op. cit., pp. 169-180.

⁵ Vid. F. HALLIDAY (1995) "The Empires Strike Back? Russia, Iran and the New Republics", *The World Today*, vol. 51, núm. 1, p. 222.

tierra de tensiones, de contrastes y de divisiones⁶. Desde la antigüedad, ha sido común referirse a esta zona haciendo hincapié en la división entre la Circaucasia, región situada al norte de las montañas caucásicas y la Transcaucasia⁷, vasante sur de dichas montañas. Tanto el Cáucaso norte como el del sur han sido durante siglos teatro de incesantes luchas y guerras⁸. Otra característica de la región a través de los siglos ha sido la complejidad y multiplicidad etnolingüística, que llevó a calificar el Cáucaso como *Djabal al-alsun*, la montaña de las lenguas⁹. En su avance sobre la región, el Islam ocupó casi toda la Transcaucasia (mayoritariamente cristiana), estableciéndose en los actuales territorios de Armenia y de Azerbaiyán¹⁰. La islamización de ciertas regiones del norte, del centro y del oeste del Cáucaso fue, no obstante, más difícil de llevar a cabo que la de la vasante sur, debido a la resistencia que opusieron los pueblos que habitaban dichas regiones.

A la presencia del Islam siguió la de Rusia. El avance ruso hacia el Cáucaso

⁶ Dentro del imaginario occidental, la región ha estado asociada a grandes hechos de la mitología clásica, las leyendas de Prometeo y de Jasón y los Argonautas, por ejemplo, se desarrollan en el ámbito caucásico. Para los primeros geógrafos orientales, herederos de la cosmología babilónica, el Cáucaso formaba parte de la cadena del *Kâf*, la cual rodeaba la tierra, separando el sur civilizado del norte o región de la obscuridad; vid. DJALILI (ed.) (1995), op. cit., p. 1.

⁷ La denominación "Transcaucasia" es una noción geopolítica rusa de la zona, que hace referencia a la región sur de los montes Cáucos vista desde la perspectiva del norte, es decir desde Moscú. En este trabajo se utilizan las denominaciones Cáucaso norte y Cáucaso sur para llamar a las zonas que quedan por encima y por abajo de los mencionados montes.

⁸ El Cáucaso norte ha sufrido durante siglos los embates y la presión de los pueblos bárbaros (por ejemplo avaros, hunos, jázaros y turcos del oeste). El Cáucaso sur tampoco ha sido ajeno a las tensiones, siendo campo de batalla de bizantinos y sasanidas; y de cristianos y zoroastristas; vid. L. MUSSET (1975) *Las invasiones, el segundo asalto contra la Europa cristiana*, Barcelona, Labor, obra que contiene una excelente bibliografía sobre el tema.

⁹ Estrabón (siglo I) hacía referencia en sus escritos sobre el mundo antiguo a 26 dialectos que se hablaban en el Cáucaso. En ciertos escritos árabes del siglo VIII, la cifra de lenguas habladas en la región se sitúa en torno a 300; vid. DJALILI (ed.) (1995), op. cit., pp. 1-2.

¹⁰ Sobre el Islam en la región del Cáucaso vid., entre otros, G.E. VON GRUNEBaum (1992) *El Islam*, Madrid, Siglo XXI, tomos I y II, en especial tomo II, pp. 1-195.

conoció su esplendor en el siglo XVIII¹¹. La conquista de los territorios caucásicos por Rusia se realizó de forma gradual y en diferentes fases. La primera fase, en la que los cosacos tuvieron un papel destacado, consistió en el establecimiento de una línea defensiva a lo largo de los ríos Kuban y Terek, en pleno corazón caucásico. A partir de ahí, el avance ruso siguió progresivamente dos direcciones: hacia el centro y hacia el este, a lo largo del mar Caspio. Producto de esta etapa del avance ruso fue la fundación, en 1784, de Vladikavkaz, la actual capital de Osetia del Norte, ciudad que actuaría como pivote de la política expansionista. La segunda fase de la conquista rusa del Cáucaso, comenzó con la anexión del reino de Georgia (1801) y el avance sobre el Cáucaso sur. La incorporación de estos territorios a Rusia en el siglo XIX se sitúa en el contexto de la guerra contra el Islam. Guerra que afectó los intereses de Irán¹², país al que formalmente pertenecían parte de los territorios conquistados. Perdedor en sus guerras contra Rusia, Irán se vio obligado a ceder a esta última Nagorni-Karabaj, declarada provincia rusa en 1805. Esta anexión, así como las de Darband, Bakú y Shirvan, fue confirmada mediante la firma del Tratado de Gulistán (1813); tratado por el cual Irán permitía la división de Azerbaiyán (el norte para los rusos, el sur para los iraníes) y renunciaba a toda reivindicación sobre Georgia y Daguestán. Nuevas adquisiciones rusas, en detrimento de Irán, se formalizaron por el Tratado de Turkomantchi (1823). En esta ocasión Rusia obtuvo territorios del este de Armenia (Erevan y Najicheván) y la región de Orduvad.

La tercera fase de la política anexionista rusa se centró en la conquista de los pueblos que habitaban el Cáucaso norte. Esta tercera fase, de más de treinta y cinco años de duración (1826-1864), enfrentó a los ejércitos rusos con poblaciones de las

¹¹ Particularmente, bajo el reinado de Catalina II (1729-1796). Las relaciones históricas entre Rusia y el Cáucaso son abordadas, entre otros, en M. BENNINGSEN BROXUP (1992) *The North Caucasus Barrier. The Russian Advance Towards the Muslim World*, London, Hurst Co.; C. GOEHRKE ET AL (1989) *Rusia*, Madrid, Siglo XXI, pp. 162-258; y GOLDENBERG (1994), op. cit.; y P. KARAM y T. MOURGUES (1995) *Les guerres du Caucase. Des tsars à la Tchétchénie*, Paris, Perrin.

¹² Sobre las guerras ruso-iraníes vid. F. KAZEMZADEH (1991) "Iranian Relations with Russia and Soviet to 1921", en *Cambridge History of Iran*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 7, pp. 314-349.

montañas del Daguestán, y, hacia el oeste, con los cherkessos, los ubykh y los abakazares entre otros. Pueblos que resistieron ferozmente y hasta límites extremos la dominación rusa¹³. El dominio ruso sobre el Cáucaso se complementó con la incorporación de las provincias armenias de Kars y de Ardahan, cedidas por Turquía después del Congreso de Berlín de 1878. Sin embargo, la hegemonía rusa en la región, no significó el fin de los conflictos caucásicos¹⁴.

El orden internacional surgido de la Primera Guerra Mundial también repercutió sobre la conformación territorial de la región. Dos cuestiones fundamentales afectaron a las relaciones entre los actores de la zona: el establecimiento de las fronteras de Turquía con sus vecinos y la distribución de territorios entre las nuevas repúblicas socialistas de la zona, Armenia, Azerbaiyán y Georgia¹⁵. Respecto a las fronteras turcas, éstas se fijaron por el Tratado de Lausane

¹³ Según YAKEMTCHOUK, el expansionismo ruso en la zona se vio facilitado por una serie de factores. El primer factor fue el grado desigual de desarrollo entre las distintas poblaciones de la zona. Así, junto a armenios y georgianos, con un alto grado de organización social y dedicados a las actividades comerciales y financieras, se encontraban pueblos montañoses, emparentados con turcos y persas, organizados socialmente de forma muy rudimentaria y en constante lucha entre sí. El segundo factor es la escasa oposición mostrada por Gran Bretaña (presente en India y Afganistán) a la política expansionista rusa en la zona. Circunstancia que se explicó por su alianza en las guerras contra Napoleón. El tercer factor fue la propia situación de Turquía e Irán. Ambos países, económica y tecnológicamente menos desarrollados que Rusia, estaban constantemente ensarzados en conflictos, ya sea de orden interno (represión de minorías) o de orden externo (luchando entre sí por la hegemonía en la zona). De ahí, que georgianos y armenios se mostrasen favorables a la protección que podía ofrecer Rusia; vid. R. YAKEMTCHOUK (1993) "Les Conflits de territoire et de frontière dans les Etats de l'Ex-URSS", *Annuaire Français de Droit International*, vol. XXXIX, pp. 409-410.

¹⁴ Una nueva ola de violencia marcó los años de transición de un siglo a otro en estas montañas: la insurrección de nacionalistas armenios fue severamente reprimida por Turquía en 1890, graves enfrentamientos armados estallaron entre georgianos y armenios, entre 1904-1905, y el genocidio de más de millón y medio de armenios de Turquía se produjo en 1915.

¹⁵ Entre 1918 y 1923 la región vivió sumergida en una serie de acontecimientos. Rusia, ocupada en consolidar la revolución que tenía lugar en sus territorios, se comprometió en febrero de 1918 (Tratado de Brest-Litovsk) a retirarse del Cáucaso. Inmediatamente, Georgia, Armenia y Azerbaiyán proclamaron su independencia. El Tratado de Sèvres (1920), impuesto por las potencias aliadas a Turquía, establecía que este país y Armenia someterían al arbitraje del presidente de los Estados Unidos la fijación de fronteras comunes. Al mismo tiempo, el tratado determinaba que las fronteras entre Armenia, Azerbaiyán y Georgia, serían determinadas por un común acuerdo entre dichos estados. A falta de común acuerdo, las fronteras serían fijadas por las potencias vencedoras de la guerra. Dichas fronteras no se fijaron nunca, puesto que Turquía rechazó el Tratado de Sèvres. Las cláusulas

(1923), después de una ardua oposición de Turquía al orden de la Paz de París.

La distribución de territorios, especialmente entre armenios y azeríes, fue uno de los elementos cruciales para el tema que aborda este capítulo: Nagorni-Karabaj. Nagorni-Karabaj, un macizo de 4.400km² con alturas de 4.000m y rodeado de profundos valles -una verdadera fortaleza natural-, es tanto para armenios como para azeríes un territorio "mítico" en el que se inscriben los orígenes históricos de ambos pueblos¹⁶. Para Armenia, la historia del *Artsakh* -nombre que recibe el principado armenio medieval- comienza con la evangelización llevada a cabo por el monje MACHDOTZ. Para Azerbaiyán, el *Daglig-Karabagh* (Alto Karabaj) ha estado desde siempre habitado por sus ancestros, los albanos, quienes en el siglo XI fueron sometidos e islamizados por los otomanos. Ello explica las dificultades para definir el estatuto de Nagorni-Karabaj en el orden caucásico posterior a la primera contienda mundial, y, en particular, en el marco del espacio soviético, tal como se verá más adelante.

b. La dimensión económica

El objetivo del presente apartado es analizar la dimensión económica del orden caucásico. Dimensión que ha alcanzado en los últimos años una relevancia capital para la región, en general, y para el conflicto de Nagorni-Karabaj, en particular. La

humillantes, impuestas a los turcos en Sèvres, impulsaron el acercamiento de estos últimos al gobierno de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia (RSFSR). Producto de este acercamiento fue la firma del tratado turco-soviético de 1921, mediante el cual Turquía se retiraría del Cáucaso sur, a cambio de recuperar territorios en Armenia. Asimismo, este tratado establecía que la región de Najicheván se constituyese como "territorio autónomo" bajo la protección de Azerbaiyán, sin que esta "protección" pudiese ser transferida a otro estado. Por otra parte, y una vez afianzada la revolución rusa de octubre, el orden soviético se impuso en la región, por medio de la creación de la Federación transcaucásica que aglutinó a Armenia, Azerbaiyán y Georgia hasta 1936; año en que se adoptó una nueva Constitución y las tres obtuvieron el estatuto de repúblicas. Sobre el tema vid. YAKEMTCHOUK (1993), op. cit.

¹⁶ Armenia y Azerbaiyán consideran el territorio del Karabaj como una tierra sacralizada (*hogh* en armenio, *toprag* en azerí) y en lengua armenia y azerí se escribe y se declina con un posesivo; vid. A. TER MINASSIAN (1995) "L'Armenie et le conflit du Haut-Karabagh", DJALILI (ed.) (1995), op. cit., p. 67.

existencia de importantes reservas de petróleo y de gas han convertido al Cáucaso y al Mar Caspio en el "Dorado energético del siglo XXI". En consecuencia, el control de las reservas, de la producción y de las rutas de salida de los recursos energéticos presentes, particularmente en el Cáucaso, constituyen, hoy por hoy, la cuestión más importante de la región¹⁷. La dimensión económica se aborda haciendo referencia a dos temas básicos: el control de la producción de los recursos y las rutas de salida de los mismos.

b.1. Los recursos

La cordillera del Cáucaso, a la vez que da nombre a la región comprendida entre los mares Negro y de Azov (oeste) y el Caspio (este), sirve para delimitar, a nivel geo-económico, dos zonas bien diferenciadas en la mencionada región. La del norte de los montes ocupa la mitad de la superficie de toda la región y su límite meridional se confunde lentamente con la llanura rusa propiamente dicha, disfrutando, en consecuencia de las características de ésta. Ríos como el Kubán y el Terek recorren la zona nutriéndose de los glaciares caucásicos. La existencia de agua y la influencia de los mares Negro y Mediterráneo en el oeste de la zona favorecen el desarrollo y la producción agrícola, así como también la presencia de numerosas centrales hidroeléctricas. En el este de la zona, la existencia de petróleo (Grozny y Makhachkala) ha posibilitado el desarrollo de una importante industria pesada (maquinaria petrolera) y química (derivados del petróleo). La zona sur de la región caucásica, caracterizada por la existencia de mesetas y valles y en donde se ha desarrollado una importante agricultura de regadío, es inmensamente rica en minerales. Si bien existen manganeso, cinc y plomo, el petróleo es el más importante (zona del mar Caspio). De ahí, el interés, en términos estratégico-económicos, en general, de la región del Cáucaso y, en particular, de ese mar "atrapado" y mediterráneo que es el Caspio.

¹⁷ El tema ha sido analizado en R. FORSYTHE (1996) "The Politics of Oil in the Caucasus and Central Asia", *Adelphi Paper*, núm. 300; J. ROBERTS (1996) *Caspian Pipelines*, London, Royal Institute of International Affairs.

En la actualidad, el petróleo que se extrae del Mar Caspio y de la región caucásica cubre un ínfimo porcentaje de la producción mundial¹⁸. Sin embargo, las reservas existentes se estiman en más de 200.000 millones de barriles¹⁹. De las antiguas repúblicas soviéticas vinculadas a la zona del Caspio, es decir, Azerbaiyán, Federación Rusa, Kazajistán y Turkmenistán, son las repúblicas kazaja y azerí las que disponen de mayores reservas potenciales de petróleo y de gas²⁰. Se pueden distinguir dos tipos de reservas, las reservas continentales (*onshore*) y las reservas marítimas (*offshore*). Generalmente, los yacimientos terrestres son más pequeños que los marinos. En el caso del Cáucaso, se observa que en la zona norte todos los yacimientos existentes²¹, son terrestres y en consecuencia de poca capacidad, situándose los más importantes en el territorio de Krasnodar (Anastazievsko-Troïst), en la república de Adigueia (Bezvodnensk E) y en la república de Chechenia (Bragouny N). Por el contrario, en el Cáucaso sur, los yacimientos más importantes son marinos, por lo tanto más abundantes, y se encuentran situados en el mar Caspio, siendo Azerbaiyán la república con más reservas *offshore*²². Los principales

¹⁸ Según datos de la Comisión Europea, en 1995, la zona extraía 49 millones de toneladas de petróleo, frente a una producción mundial cifrada en 3.334,8 millones, vid. X. VIDAL-FOLCH (1998) "El Caspio, recambio del Golfo Pérsico", *El País* (Suplemento Negocios) 15 de febrero, p. 18.

¹⁹ S. LLOYD (1997) "Pipelines to Prosperity?", *The International Spectator*, vol. XXXII, núm. 1, p. 53. El Departamento de Energía de Estados Unidos considera que las reservas comprobadas de petróleo en la región oscilan entre 15.400 y 29.000 millones de barriles. Las reservas potenciales se calculan en 163.000 millones de barriles.

²⁰ Según estimaciones del gobierno kazajo, las reservas alcanzarían un total de 22.000 millones de barriles (2.800 millones de toneladas) y las potenciales unos 110.000 millones de barriles (14.000 millones de toneladas). Si se produjese y vendiese el volumen potencial de petróleo y gas, se alcanzaría el doble de la producción de hidrocarburos de Venezuela en 1993; 1,4 veces la de Irán, algo más de una cuarta parte de la de todo el Golfo Pérsico en la misma fecha, y el 10% de las reservas estimadas para Arabia Saudita; vid. LLOYD (1997), op. cit., p. 53 y VIDAL-FOLCH (1998), op. cit., p. 18. Según la Agencia Internacional de la Energía, las reservas de Azerbaiyán se sitúan entre 20.000 y 25.000 millones de barriles y las reservas potenciales llegarían a los 100.000 millones de barriles; cantidades que se aproximarían a las reservas de Kuwait; vid. D. PIANELLI (1996) "L'enjeu pétrolier dans le Caucase", *Notes et Études Documentaires*, Vol. 15-16, núm. 5040-5041, p. 70.

²¹ Los yacimientos se distribuyen de la siguiente manera: 1 en Armenia, 93 en Azerbaiyán, 16 en Georgia, 1 en la frontera azerí-georgiana, 20 en Daguestán, 19 en Chechenia, 4 en Kabardino-Balkaria, 1 en Adigueia y 19 en Krasnodar.

²² Actualmente las reservas recuperables *offshore* de la república azerí se sitúan en torno a los 6.500-8.000 millones de barriles.

yacimientos se encuentran localizados en torno a Azeri, Bakú, Chirag, Guneshli, Karabag y Shah Deniz.

Vinculado al petróleo, el gas aparece como otro recurso importante en la región²³. Las reservas estimadas por los gobiernos de dicha región, alrededor de 30 a 40 billones de metros cúbicos, que suponen casi la cuarta parte de las reservas mundiales, convierten a la zona en un verdadero "maná" energético²⁴.

En el ámbito de las estructuras soviéticas, y en lo que a política energética se refiere, el Cáucaso ocupó en las últimas décadas un lugar secundario. De hecho, Moscú privilegió la extracción de hidrocarburos de la región de Siberia²⁵. Incluso la gestión de las riquezas petrolíferas del mar Caspio fue objeto de concertación con uno de sus vecinos, Irán²⁶. La desintegración de la URSS y la inestabilidad regional que siguió a ésta tuvieron importantes repercusiones a nivel económico y a nivel internacional.

A nivel económico, las crisis y las tensiones en la región afectaron a las economías de las nuevas repúblicas y, por ende, a las de aquéllas que se basan en la producción del petróleo (vid cuadro 2). Así, los conflictos que tienen lugar en tres zonas clave de esta región como son Azerbaiyán (productor), Chechenia (productor

²³ Vid. J. CARVER y G. ENGLEFIELD (1994) "Oil and gas pipelines from Central Asia: A New Approach", *The World Today*, vol. 50, núm. 6, pp. 119-121.

²⁴ Los datos referentes a las reservas de gas en la zona varían según las fuentes consultadas. Así los gobiernos de la región, a excepción del ruso, fijan las reservas en las cifras apuntadas en el texto, 30-40 billones. Los expertos rusos calculan las reservan en unos 7 billones, mientras que consultoras internacionales lo cifran en 10 billones. Si tenemos en cuenta esta última cantidad, las reservas de gas implicarían el 15-20% de las reservas estimadas de la ex-URSS, menos de la mitad de las iraníes, más que las de América del Norte (incluidas las de Méjico), y del 40% al 80% por encima de las reservas europeas comprobadas. Información extraída del *Oil and Gas Journal* (1994) y recogida en VIDAL-FOCH (1998), op. cit.

²⁵ Azerbaiyán fue un importante productor de petróleo desde comienzos de siglo, época en la que llegó a proveer la mitad de la producción mundial.

²⁶ Vid. PIANELLI (1996), op. cit., p. 67.

y zona de paso del crudo azerí) y Georgia (refinado y puertos de salida de petróleo)²⁷ han actuado de forma negativa para la obtención y la producción de los hidrocarburos. A lo que debe sumarse la situación de cuasi-monopolio que detentan Chechenia y la república azerí en la producción de equipamientos para las perforaciones petrolíferas²⁸, circunstancia que afecta al ámbito del suministro de infraestructuras.

Cuadro 2. Producción de petróleo en el Cáucaso (en millones de toneladas)

	1991	1992	1995
Federación Rusa	462	399	361
- Cáucaso norte: (a)	8,1	7,3	4,2
(Chechenia)	3,9	3,2	0,4
Azerbaiyán (b)	11,7	11,0	9,2
Georgia (c)	0,2	0,1	0,15
TOTAL CÁUCASO (a+b+c)	20	18,4	13,5

Fuente: PIANELLI (1996), op. cit.

²⁷ Los puertos y las refinerías de Poti y de Batoumi (Georgia) en el mar Negro son los puntos terminales de una parte del petróleo que se extrae en Azerbaiyán.

²⁸ Entre las empresas más importantes vinculadas a la industria del petróleo cabe mencionar las siguientes: localizadas en Azerbaiyán están las empresas Azneftemach, que controla los equipamiento de explotación de petróleo y de gas (controlaba dos tercios de la producción total de la ex-URSS), Bakneftemach, que se dedica a la fabricación de llaves de perforación (único productor en la CEI) y BZGO, que se encarga de plataformas petrolíferas. En Chechenia existe la Krasny molot, empresa que se dedica al equipamiento para la perforación y bombeo de pozos de petróleo, vid. PIANELLI (1996), op. cit., p. 68. Además el Cáucaso contaba con el 16% de la capacidad de refinamiento del petróleo de la URSS.

A nivel internacional, la desaparición de la URSS ha tenido una doble repercusión. Por un lado, ha posibilitado que los nuevos estados independientes lleven a cabo políticas energéticas propias. En este sentido, cabe mencionar que los estados han utilizado sus riquezas energéticas como importantes "instrumentos" de política exterior. Tal es el caso de Azerbaiyán y de Kazajstán que se han lanzado a la negociación y firma de importantes contratos internacionales para la extracción de hidrocarburos²⁹. Además, se ha alterado el juego de equilibrios de la región caucásica a favor de las repúblicas que poseen recursos energéticos. En este sentido, hay una clara ganadora, la república azerí, que es potencialmente la más rica en hidrocarburos³⁰. De ahí que el juego de equilibrios del Cáucaso se decante económicamente a favor de Azerbaiyán. Por otro lado, el fin del orden soviético ha dejado el "campo libre" para que una serie de actores, en particular las grandes empresas petroleras, respaldadas en algunos casos por estados nacionales, hagan acto de presencia en la zona (vid. cuadro 3).

²⁹ El tema de los contratos petroleros y su repercusión en la región han sido abordados en J. KACHIA (1995-1996) "Le Caucase, le vrai faux contrat du siècle", *Politique internationale*, núm. 70, hiver, pp. 39-52.

³⁰ Se calcula que la zona de Bakú producirá en el año 2005, 700.000 barriles por día (en contra de los 7.000 que produjo en 1996). De esta forma Azerbaiyán, se puede convertir en un productor tan importante como Argelia. El producto de las ganancias netas del petróleo se estipula en 2.000 millones de dólares; es decir, veinte veces el presupuesto total de Armenia para 1994; vid. PIANELLI (1996), op. cit., p. 72. Sobre cifras y datos relacionados con la cuestión que se aborda vid. la revista *Pétrostratégies* (1995 y 1996), núm.444, 448, 455, 483 y 490.

Cuadro 3. La participación extranjera en los contratos petroleros firmados por Azerbaiyán

Empresas	Estados	Total (mil millones dólares)	Total (%)
BP	Reino Unido	2,39	17,06
Statoil	Noruega	1,71	12,21
Lukoil	Federación Rusa	1,45	10,35
AMOCO	Estados Unidos	1,36	9,71
Socar	Azerbaiyán	1,35	9,64
Pennzoil	Estados Unidos	0,99	7,07
Lukagip	Federación Rusa- Italia	0,90	6,42
TPAO	Turquía	0,90	6,42
UNOCAL	Estados Unidos	0,76	5,42
ITOSHU	Japón	0,60	4,28
Elf	Francia	0,40	2,85
OIEC	Irán	0,40	2,85
Exxon	Estados Unidos	0,40	2,85
RAMCO	Reino Unido	0,17	1,21
Delta	Arabia Saudita	0,13	0,93
Agip	Italia	0,10	0,71
Total		14,01	100,00

Fuente: PIANELLI (1996), op. cit.

Si bien las nuevas repúblicas han asumido el control de sus políticas energéticas, la explotación de los recursos del Cáucaso, y en especial los del del mar Caspio³¹, ha dado lugar a importantes controversias y disputas entre los países ribereños de dicho mar (a las ex-repúblicas soviéticas hay que sumar el estado iraní). Dicha explotación fue regulada, hasta 1991, por los tratados firmados entre la URSS e Irán en 1921 y 1940. En el nuevo orden, algunos estados ribereños han hecho saber su disconformidad con los mencionados tratados y con los derechos de explotación estipulados en ellos. Es el caso de Azerbaiyán, que se ha manifestado en contra de la política rusa de partición de aguas del Caspio y la atribución a la Federación de zonas que corresponderían a la república azerí³². De ahí que, en los últimos años, la cuestión de los recursos del Caspio gire en torno a la necesidad de reglar la explotación de los mismos. Actualmente se discuten dos alternativas. La primera alternativa es que el Caspio sea considerado un lago. Lago cuyos recursos son comunes y deben ser repartidos en función de acuerdos como los que funcionaban hasta 1991. Según esta alternativa, a la que son favorables Irán y la Federación Rusa, el estatuto de lago permite una explotación concertada de los recursos sin que ninguna de las partes tenga derecho de propiedad en exclusiva más allá de las diez millas marítimas de sus costas. La segunda alternativa es considerar al Caspio como un mar interior. El estatuto de mar interior supone la distribución de las aguas en diferentes categorías (aguas territoriales, plataforma continental, zona económica exclusiva, etc.) Así se determinarían los derechos de los ribereños, que son definidos por la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. Sin embargo, el problema radica en que ninguno de estos estados ha ratificado la Convención. Azerbaiyán y Kazajstán son las dos repúblicas partidarias de la tesis del mar interior.

³¹ El Caspio y sus problemas en el espacio post-soviético han sido tratados en C. GORDON y S. LLOYD (eds.) (1995) *Oil and Caviar in the Caspian*, London, MENAS Ltd.; HALLIDAY (1995), op. cit.; y H.J. UIBOPPUU (1995) "The Caspian Sea: A Tangle of Legal Problems", *The World Today*, vol. 51, núm. 6, June, pp. 119-123.

³² Según el gobierno azerí, la controversia sobre el Caspio surgió inmediatamente después de la firma, setiembre de 1994, de los famosos "contratos del siglo" de explotación de petróleo que dicho gobierno formalizó con empresas internacionales.

Tesis que, a su vez, es apoyada internacionalmente por un actor lejano geográficamente a la zona, como es Estados Unidos (presente por medio de empresas petroleras), pero muy próximo en términos económicos. Actor que, por otra parte, se ha mostrado en contra de dicha Convención, no votándola³³. El quinto país ribereño, Turkmenistán, ha llevado a cabo una política ambigua y acomodaticia respecto al Caspio, según ha convenido a sus intereses³⁴. Algunas veces ha apoyado las reivindicaciones de los partidarios del mar interior, a pesar de no tener buenas relaciones con Azerbaiyán³⁵. Otras veces, se ha mostrado próxima a las tesis de rusos e iraníes en la concepción del Caspio como lago. El debate -mar o lago- sigue abierto.

b.2. Las rutas

La salida del petróleo y del gas presentes en el Cáucaso y en el Caspio se ha convertido en una de las cuestiones fundamentales en las relaciones entre los estados allí presentes.

Para los países productores, como Azerbaiyán, la evacuación del petróleo se convierte en una cuestión vital, ya que han diseñado una política económica basada en la explotación de su potencial petrolero. De ahí que temas como el transporte de cantidades importantes de crudo y la construcción de oleoductos y gasoductos -las famosas rutas- constituyan elementos prioritarios en la agenda de negociaciones con

³³ El tema de los espacios marítimos y sus aspectos jurídicos han sido abordados exhaustivamente en J.A. PASTOR RIDRUEJO (1996) *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales* (6ª ed.), Madrid, Tecnos, pp. 358-449; en esta obra se incluye una extensa bibliografía sobre el tema; y en UIBOPPU (1995), op. cit.

³⁴ La política de Turkmenistán en relación a los recursos del Caspio ha sido abordada en CARVER y ENGLEFIELD (1994), op. cit., y J. KYNGE (1994) "Turkmenistán in a new oil and gas pipeline projects", *Reuter*, April 6.

³⁵ Azerbaiyán acusa a Turkmenistán de apoyar a Armenia en el conflicto de Nagorni-Karabaj. La república turkmena es la principal proveedora de gas para los armenios; vid. C. MOURADIAN (1996) "Des politiques étrangères sous son influence", *Notes et Études Documentaires*, vol. 15-16, núm. 5040-5041, p. 51.

sus vecinos (tanto a nivel de lograr estabilidad en las zonas en conflicto como para obtener el "permiso" de paso). Para los países por cuyos territorios salen al mercado mundial el petróleo y el gas de la región, el derecho de "paso" sirve, a la vez, como baza negociadora y como elemento de presión frente a los productores. Tal es el caso de la Federación Rusa que utiliza la evacuación de los recursos energéticos de Azerbaiyán, y su posible bloqueo, para presionar a esta república en distintos ámbitos (por ejemplo, en el estatuto del Mar Caspio o en la solución del conflicto de Nagorni-Karabaj). De esta forma el gobierno de Moscú, en clara continuidad de políticas tradicionales hacia la región, establece cierto control sobre los recursos del Cáucaso³⁶. Turquía e Irán también se han ofrecido como vías y alternativas para la salida de los hidrocarburos caucásicos y caspianos, decidiendo apostar "fuerte" (millonarias inversiones)³⁷ por tal objetivo.

La descripción del entramado de las rutas y de las vías de evacuación, existentes y futuras, del petróleo y del gas da una idea acabada de la complejidad de la cuestión (vid. mapa 2).

Así, para la salida de los recursos energéticos de Azerbaiyán se encuentran las siguientes rutas³⁸.

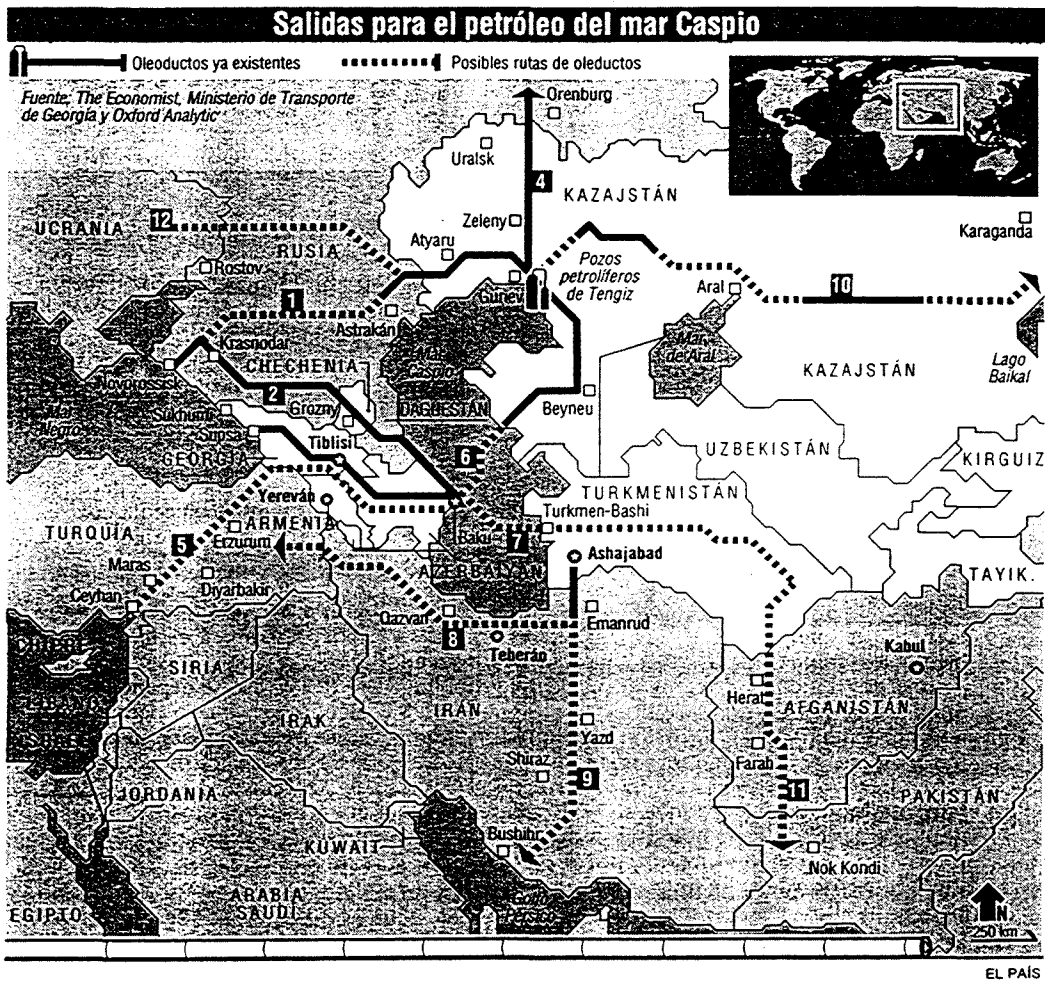
- La ruta Bakú-Grozny-Novorossisk (Azerbaiyán-Federación Rusa), conocida también como ruta norte, pasa por Chechenia y Daguestán. Estuvo cerrada durante la guerra

³⁶ MOURADIAN (1996), op. cit., p. 50

³⁷ El caso de Turquía es paradigmático en ese sentido. En el caso azerí ha invertido casi mil millones de dólares a través de la empresa TPAO, y está dispuesta a multiplicar esa cantidad en la construcción de oleoductos y depósitos; vid. PIANELLI (1996), op. cit.

³⁸ El tema de las rutas ha sido tratado en LLOYD (1997), op. cit.; PIANELLI (1996), op. cit. pp. 76-78; extensamente en A. SANJIAN (1997) *The Negotiation of "The Contract of the Century" and the Political Background to the Revival of Azerbaijan's Oil Industry*, Erevan, The Armenian Center for National and International Studies; y VIDAL FLOCH (1998), op. cit.

Mapa 2. Rutas de salida del petróleo del Cáucaso y del Mar Caspio



Fuente: *El País* (15 de febrero 1998)

Rutas

- 1. Tengiz (Kazajstán) - Novorossisk (Federación Rusa)
- 2. Bakú (Azerbaiyán) - Novorossisk
- 3. Bakú - Supsa (Georgia)
- 4. Hacia la Federación Rusa
- 5. Hacia Turquía
- 6 y 7. A través del Mar Caspio
- 8. Hacia Irán
- 9. Al Golfo vía Irán
- 10. A China
- 11. A Paquistán (ruta afgana)
- 12. A Ucrania

chechena y fue reabierta a finales de 1997. El problema de esta ruta es la poca capacidad de transporte que posee. De ahí la necesidad de ampliarla. Es gestionada por la empresa AIOC.

- La ruta Bakú-Supsa (Azerbaiyán-Georgia), o ruta occidental, es la que ha permitido acabar con el monopolio ruso del transporte de petróleo azerí. Turquía está interesada en "empalmar" con esta ruta para dar salida al petróleo por su puerto de Ceyhan. Sin embargo, Georgia se ha opuesto al proyecto turco en solitario sugiriendo la colaboración rusa. La ruta está gestionado por la AIOC y se pondrá en marcha este año. Georgia ha solicitado la colaboración de la empresa estadounidense Chevron para la construcción de nuevos oleoductos desde territorio azerí que trasladen el crudo a sus refinerías de Poti y de Batumi.

- La vía del Bósforo y el Mediterráneo es una opción para colocar el petróleo azerí en los mercados europeos. Se continuarían las rutas que llegan a Novorossisk y a Batumi. A esta vía se oponen, por razones ecológicas, los turcos.

- La vía de Bulgaria y Grecia hacia el Mediterráneo traería el petróleo desde Novorossisk y costaría alrededor de 600 millones de dólares. La vía de Rumanía sería una vía totalmente continental.

- La vía de Turquía. El gobierno de Ankara desea la construcción de un oleoducto directo Bakú-Ceyhan. El puerto de Ceyhan es una terminal moderna y con una capacidad cuatro veces mayor que la del puerto ruso de Novorossisk. Sin embargo, este proyecto, que cuenta con la anuencia de Estados Unidos, se enfrenta con la inestabilidad existente en Azerbaiyán y en la región del Kurdistán.

En el caso kazajo, las rutas de extracción seguirían distintas vías. La vía rusa de Tengiz-Novorossisk, proyecto de gran envergadura, implica una amplia participación de empresas internacionales (Chevron, Lukoil, Statoil, Delta), la Kazah State Oil y empresas japonesas como IMPEX, JAPEX y Mitsubishi Oil. La vía iraní contaría con la participación de Irán, Turquía, Turkmenistán y la Shell. Otra vía iraní sería la que uniría Kazajstán, vía Golfo Pérsico, con la isla de Kharg y de allí a Asia. La vía china permitiría que el los recursos kazajos lleguen a Pekín. La vía paquistaní,

previo paso por Afganistán, contempla la posibilidad de construir un oleoducto y un gasoducto que sería ampliable hasta la India. Esta vía ha sido sopesada por distintos actores (la empresa estadounidense Unocal y los gobiernos de Japón, de la República de Corea y de Paquistán³⁹).

En suma, los recursos energéticos presentes en la región -petróleo y gas- y la lucha por el control y el transporte de éstos por los diferentes actores desempeñan un papel fundamental a la hora de analizar los conflictos; en especial, la gestión de los mismos.

c. Nagorni-Karabaj en el espacio soviético

La determinación del estatuto de Nagorni-Karabaj durante la época soviética, a diferencia de lo que había sucedido con otros territorios del Cáucaso (por ejemplo, Najicheván), fue difícil de establecer.

El fin de la presencia turca y británica (1919-1921) en el Cáucaso sur actuó como detonante para la formulación de reivindicaciones territoriales por parte de las nuevas repúblicas surgidas en la región, especialmente Azerbaiyán. En ese sentido, la república azerí reivindicaba derechos sobre los territorios ocupados por los turcos, parte de los cuales estaban poblados por armenios, entre ellos Nagorni-Karabaj⁴⁰. La posición de Azerbaiyán se vio fortalecida cuando las autoridades militares británicas, antes de abandonar la zona (1919), decidieron colocar bajo las órdenes de un gobernador azerí los territorios de Nagorni-Karabaj y de Zanguezur (zona que separa Najicheván de Azerbaiyán). La actitud británica, que tendrá continuidad en los años noventa, se fundamentaba en dos razones de peso. La primera, de índole económico-estratégica, era el interés por controlar el petróleo del Mar Caspio. La

³⁹ Las participaciones de estos estados en la extracción de los recursos energéticos de Kazajstán y de Turkmenistán han sido tratados extensamente en SANJIAN (1997), op. cit., pp. 36-53.

⁴⁰ En 1919 la población de Nagorni-Karabaj estaba compuesta por: armenios (70%), musulmanes (25%) y rusos (5%); YAKEMTCHOUK (1993), op. cit., p. 411.

segunda, de carácter político, era el deseo de los británicos de congraciarse con los pueblos musulmanes que formaban parte de su imperio. De nada sirvieron las reclamaciones formuladas por Armenia en contra de esas decisiones, apoyada por la eterna rival de los británicos, Francia⁴¹.

Una vez constituida la URSS, y durante más de sesenta años, el problema de Nagorni-Karabaj estuvo presente en pocas ocasiones en la agenda soviética. Así, en 1920, el Politburó, presidido por LENIN, decidió calificar a Nagorni-Karabaj como "territorio disputado", ordenando su ocupación militar, a fin de establecer su futuro estatuto. Ese mismo año, Azerbaiyán renunció por propia voluntad a los territorios disputados con Armenia, cediéndole Najicheván, Zanguezur y Nagorni-Karabaj. Sin embargo, esta situación de dominio armenio duró poco. La población de Azerbaiyán criticó duramente la actitud de sus dirigentes (las reivindicaciones populares fueron apoyadas desde Turquía). Amén de eso, y en vista de las repercusiones que ello pudiese tener para la recién iniciada política de Moscú de acercamiento a los "pueblos de Oriente"⁴², se decidió que Nagorni-Karabaj retornase bajo control de Azerbaiyán, como Región Autónoma de Nagorni-Karabaj (1923)⁴³. Los otros territorios en disputa, Najichevan y Zanguezur, quedaron bajo dominio azerí el primero, y bajo jurisdicción armenia el segundo. Situación que permaneció inalterable durante casi medio siglo.

⁴¹ Según el historiador PARKER, los grandes problemas a la hora de fijar las fronteras de Turquía no surgieron de la resistencia turca, sino de la rivalidad entre Francia y Gran Bretaña por ejercer influencia en las zonas de ocupación turca, vid. R.C.A. PARKER (1987) *Europa 1918-1945*, Madrid, Siglo XXI, pp. 36-43.

⁴² En setiembre de 1920 tuvo lugar el Primer Congreso de los "Pueblos de Oriente" en Bakú, capital azerí. Dicho congreso tenía, entre otros objetivos, el acercamiento con la Turquía musulmana.

⁴³ Esta decisión que fue sugerida por STALIN, a la sazón comisario de las nacionalidades, no hacía más que confirmar lo establecido por los ocupantes británicos en 1919; vid. S. YERASIMOS (1994) "Caucase: le retour de la Russie", *Politique étrangère*, , núm. 1., p. 62.

El problema de Nagorni-Karabaj volvió a plantearse a finales de los ochenta⁴⁴, en plena *Perestroika*. Desde entonces existe un conflicto⁴⁵ abierto que degeneró en una guerra, entre 1991 y 1994, que ha producido más de 20.000 muertos, un millón de refugiados y la ocupación del 20% del territorio azerí por parte de las fuerzas armenias de Nagorni-Karabaj. La naturaleza del conflicto no es percibida de igual forma por las partes concernidas, ni tampoco su solución. Así, para Azerbaiyán se trata de un conflicto con Armenia, país que ha llevado a cabo una guerra de conquista de territorios, siendo en consecuencia un agresor político y militar. La república azerí solicita la liberación incondicional de todos los territorios ocupados y el retorno de los refugiados como solución. Armenia, por su parte, sostiene, que sólo es "una tercera parte interesada" en el conflicto que enfrenta a Azerbaiyán con la autodenominada República de Nagorni-Karabaj. Conflicto originado en el no respeto a los derechos legítimos (derecho a la autodeterminación) de la población de Nagorni-Karabaj, por parte de las autoridades azeríes. En consecuencia, Armenia apoya la participación de los armenios de Nagorni-Karabaj (ANK) en cualquier foro de negociación. Para los ANK, el conflicto se inscribe en el ámbito del ejercicio del principio del derecho de autodeterminación, por lo que declararán la independencia de Nagorni-Karabaj, auto-declarándose república. De ahí que, cualquier solución al conflicto pasa por el reconocimiento de su

⁴⁴ Si bien en 1963 se produjo una reclamación para que Nagorni-Karabaj retornase a Armenia, ésta no tuvo las repercusiones de la de 1988; vid. R. CARATINI (1990) *Dictionnaire des nationalités et des minorités en URSS*, Paris, Larousse, p. 37.

⁴⁵ El conflicto ha sido abordado, entre otros, en los siguientes trabajos: E. FULLER (1993e) "Transcaucasia: Ethnic Strife Threatens Democratization", *RFE/RL Research Report*, vol. 2, núm. 1, pp. 17-24; D. FURMAN (1995) "The Dynamic of the Karabakh Conflict", en H.G. EHRHART, A. KREIKEMEYER y A. ZAGORSKI (eds.) *Crisis Management in the CIS: Wither Russia?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 33-44; E. REMACLE y O. PAYE (1996) "The Conflict in Nagorno-Karabaj. A New Pattern for Cooperation between UN and OSCE", en R. SEIDELMANN (ed.) (1996) *Crisis Policies in Eastern Europe: Impertatives, Problems and Perspectives*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 149-182; A. TATEVOSYAN (1996) "Nagorno-Karabakh's New Army of Iron Will and Discipline", *Transition*, vol. 2, núm. 16, pp. 20-23; C. WALKER (ed.) (1991) *Armenia and Karabakh*, London, Minority Rights Publications, YAKEMTCHOUK (1993), op. cit., pp. 411-422; y ZVEREV (1996), op. cit.

independencia⁴⁶.

El desarrollo del conflicto ha estado vinculado a los avatares de la política soviético-rusa. De ahí que dicho conflicto se pueda dividir en dos etapas. La primera, de 1988 a 1991, está marcada por el contexto soviético. En otras palabras, las autoridades de Moscú gestionaron el conflicto haciendo uso de todo tipo de instrumentos, políticos y militares. La segunda etapa, se inicia con el golpe de estado de agosto de 1991 y se extiende hasta hoy. En este caso, la falta de gestor central dejó las manos más libres a los actores implicados, dificultándose así la posible solución del conflicto. Este apartado aborda la primera de dichas etapas, en su doble vertiente: la evolución de los acontecimientos sobre el terreno, y la reacción de las autoridades soviéticas frente a los mismos.

En el terreno de los acontecimientos⁴⁷, el conflicto se inició, a comienzos de 1988, con una serie de manifestaciones populares en las calles de Ereván (capital de Armenia) y de Stepanakert (capital de Nagorni-Karabaj), que solicitaban la unión de Nagorni-Karabaj⁴⁸ a Armenia. La actitud de las autoridades armenias, en favor de dicha unión, desencadenó reacciones anti-armenias en Azerbaiyán, que se tradujeron en pogromos en Bakú y Sumgait. A los mismos, siguieron pogromos anti-azeríes en Nagorni-Karabaj. El resultado de los mismos fue la avalancha de refugiados, que iba a afectar tanto a Armenia como a Azerbaiyán e Irán. La situación de violencia se extendió rápidamente, implicando a milicias armenias de Nagorni-Karabaj, pertrechadas por el gobierno de Ereván y a la población civil, tanto del enclave como de Azerbaiyán. A mediados de 1991, las milicias de Nagorni-Karabaj habían conseguido un claro predominio militar, al tener bajo su control el territorio de

⁴⁶ Sobre las posiciones de partida de los actores vid. V.Y GHEBALI (1995) "L'OSCE et l'ONU face aux conflits du Caucase (Haut-Karabakh, Ossétie du sud, Abkhazie), en DJALILI (1995), op. cit., pp. 223-226.

⁴⁷ Al final del capítulo existe una cronología sobre el conflicto.

⁴⁸ En ese año la población de Nagorni Karabaj ascendía a 180.000 habitantes, siendo el 75% de la misma de origen armenio.

Nagorni-Karabaj y una séptima parte del territorio azerí.

El Soviet Supremo, en tanto que máxima autoridad, adoptó una posición clara frente al conflicto, rechazando la solicitud formal del Consejo Regional de Nagorni-Karabaj en el sentido de unir el enclave a la República Armenia. Dicho rechazo se basó en las normas constitucionales de la URSS, que establecían que "el territorio de una República federada no puede ser modificado sin su consentimiento"⁴⁹.

Ante el recrudecimiento del conflicto, que adoptó tintes de limpieza étnica, afectando tanto a armenios en Azerbaiyán, como a azeríes en Nagorni-Karabaj⁵⁰, el gobierno de Moscú decidió, en enero de 1989, administrar directamente el enclave mediante la creación de un Comité Especial⁵¹. La existencia de dicho Comité no tuvo efecto alguno sobre el conflicto. Además, en el mes de noviembre y ante la actitud decidida del gobierno de Bakú⁵², el Soviet Supremo decidió suprimir dicho Comité colocando nuevamente Nagorni-Karabaj bajo jurisdicción azerí, con la condición de asegurar una "legislación apropiada que garantice la autonomía plena y entera del enclave"⁵³.

Tanto las decisiones mencionadas, como las restantes que Moscú adoptará en el período que lleva hasta la disolución de la URSS, no tuvieron efecto alguno sobre

⁴⁹ YAKEMTCHOUK (1993), op. cit., p. 412.

⁵⁰ La dureza de la situación en Nagorni-Karabaj era tal, que "(...) à la mi-1989 il ne restait dans la capitale du Haut-Karabakh, Stepanakert, pratiquement plus un seul Azerbaïdjanais", G. SIDOROVA y N. BORISSOV (1989) "La région spéciale de la NKAO", *Temps Nouveaux*, 26 setembre - 2 octobre, p. 36.

⁵¹ El Comité estaba formada por ocho miembros, cinco representantes del gobierno central y tres representantes de Nagorni-Karabaj (dos armenios y un azerí).

⁵² Bakú declaró en enero de 1989 un bloqueo económico en torno al territorio de Nagorni-Karabaj y, nueve meses después, aprobó una ley que afirmaba la jurisdicción azerí sobre el enclave y la inviolabilidad de las fronteras de la República. Hay que apuntar que el Soviet Supremo declaró dicha ley inconstitucional.

⁵³ YAKEMTCHOUK (1993), op. cit., p. 414.

el terreno, dado el pleno control militar de los ANK. En lo que respecta a las restantes decisiones de Moscú, hay que hacer mención del envío de fuerzas soviéticas a la región y del estado de urgencia decretado en enero de 1990. Tras el golpe de estado, agosto de 1991, se propusieron, sin éxito, varios intentos de mediación que implicaron al presidente de la Federación Rusa, YELTSIN, y del Kazakstán, NAZARBAYEV, además del propio GORBACHOV. De esta forma, los últimos intentos del jefe soviético para mediar en la crisis resultaron vanos. La desaparición de la URSS hizo que el conflicto adquiriese una nueva dimensión, que llevó a la participación de un mayor número de actores⁵⁴ (estados varios y organizaciones internacionales).

d. Nagorni-Karabaj tras la disolución de la URSS

A partir de la disolución de la URSS, el conflicto de Nagorni-Karabaj entra en una nueva etapa. El factor de cambio más importante, como no podía ser menos, es la propia desaparición del estado gestor o, si se prefiere, del poder central. En efecto, la desaparición del poder soviético permitió un mayor margen de maniobra a las partes en conflicto; de modo especial a los ANK. Estos últimos consolidaron su posición, tanto en el terreno militar como en el terreno político. Así, las victorias militares fueron seguidas de la puesta en marcha de un proceso de creación estatal. A lo anterior hay que sumar que, en términos internacionales, el conflicto adquirió mayor complejidad a partir del momento en que la desaparición del poder soviético abrió la puerta a la presencia de nuevos actores.

El presente apartado se centra en las estrategias militares y políticas desarrolladas por los ANK, actores por excelencia del conflicto. Antes de abordar dichas estrategias, hay que apuntar que durante el período en cuestión existen dos momentos claramente diferenciados. La delimitación de dichos momentos viene

⁵⁴ Los actores -gubernamentales y no gubernamentales- presentes en el conflicto son tratados en E. FULLER (1993b) "Paramilitary Forces Dominate Fighting in Transcaucasus", *RFE/RL Research Report*, vol. 2, núm. 25, pp. 74-82.

marcada por el alto el fuego alcanzado en mayo de 1994 entre las fuerzas armenias de Nagorni-Karabaj y las repúblicas de Azerbaiyán y Armenia.

En el terreno militar⁵⁵, hay que destacar, en primer lugar, el efecto detonante que tuvo en 1991 el golpe de estado en Moscú. En efecto, la percepción de debilitamiento del poder central llevó a las fuerzas armenias de Nagorni-Karabaj⁵⁶ a emprender acciones militares de mayor envergadura, con la intención de controlar dentro del Azerbaiyán los territorios-pasillo que permitiesen la conexión directa del enclave con la República de Armenia, como el corredor de Latchin. Al mismo tiempo, se desencadenaron ataques aéreos del ejército azerí sobre la capital de Nagorni-Karabaj. Todo ello llevó a un aumento espectacular del enfrentamiento armado. Lo que permite definir el período que va desde 1991 a 1994 de guerra abierta. En conjunto, el resultado de dicha guerra es claramente positivo para los ANK que, con ayuda indirecta de Ereván, derrotaron sistemáticamente a las tropas azeríes, llegando incluso a dominar, a finales de 1993, zonas de Azerbaiyán colindantes con Irán. Todo ello provocó nuevas olas de refugiados azeríes hacia territorio iraní⁵⁷.

El avance de los ANK sobre territorio azerí quedó congelado por la decisión de las partes de adoptar, merced a la mediación rusa, un acuerdo de alto el fuego, que

⁵⁵ Las acciones militares llevadas a cabo por las distintas partes hostiles son tratadas en TATEVOSYAN (1996), op. cit.

⁵⁶ Las milicias de autodefensa de Nagorni-Karabaj estaban constituídas por voluntarios armenios que luchaban bajo la autoridad de jefes locales improvisados. Estas milicias estaban vinculadas a organizaciones políticas como la Unión para la Autodeterminación Nacional y el Movimiento Nacional Armenio, cuyo fin era, por una parte, defender a las poblaciones armenias del enclave y, por otra, defender las fronteras de Armenia de los ataques azeríes. Dichas milicias, no tenían ninguna experiencia, a excepción de los hombres que habían participado en la guerra de Afganistán. La falta de experiencia se suplía con un mejor conocimiento del terreno y la adaptación a la naturaleza del Karabaj (muchos combates tuvieron lugar a más de 3.000 m de altitud); vid. A. TER MINASSIAN (1995) "L'Arménie et le conflit du Haut-Karabakh", en DJALILI (ed.) op. cit., pp. 74-75.

⁵⁷ Los ANK llegan a controlar Djebrail y Fizouli, a fin de unir Nagorni-Karabaj con la frontera iraní, lo que origina la marcha de miles de refugiados azeríes hacia territorio iraní. Los campos de refugiados azeríes en Irán acogían, a finales de 1994, a más cincuenta mil personas; vid. DJALILI (1995), op. cit., p. 190-191.

entró en vigor el 12 de mayo de 1994⁵⁸. De este modo, Stepanakert goza de una baza negociadora importante de cara al futuro. En otras palabras, los ANK han seguido una estrategia utilizada durante años por Israel: la ocupación de territorios como estrategia frente a futuras negociaciones, que comportarían el reconocimiento de un estado de Nagorni-Karabaj en un contexto de paz.

En paralelo a los éxitos militares, las autoridades de Stepanakert pusieron en marcha un proceso político con la intención de dotarse de un marco institucional. El enclave había exigido, ya en época soviética, el derecho a la autodeterminación. En base al mismo, los ANK decidieron, en setiembre de 1991, la creación de la autodenominada República de Nagorni-Karabaj. Dicha creación fue refrendada, mediante consulta a la población, tres meses después. El resultado de dicho referéndum no pudo ser más claro: el 99% de los votantes lo hicieron a favor de dicha República. El momento fue aprovechado por las autoridades para proclamar la independencia, en enero de 1992, independencia que no fue reconocida por ningún estado. Ahora bien, aunque el estado no haya sido reconocido de *iure*, los ANK se han convertido en un negociador más, reconocido como tal por las otras partes en el conflicto, incluida Azerbaiyán, y por las organizaciones internacionales implicadas (OSCE, Consejo de Europa y Naciones Unidas).

Cuatro años después del cese de hostilidades hay que hablar de un conflicto en *impasse*, conflicto que, a tenor de lo expuesto puede ser calificado de mixto. Es decir, que es, a la vez, intraestatal, dada la participación de actores sub-estatales como las autoridades de Stepanakert y de fuerzas irregulares, con un amplio margen

⁵⁸ Los "alto el fuego" negociados con anterioridad, 1992 y 1993, no fueron respetados por las partes en conflicto. En ese sentido, la prolongación de las hostilidades, hay que destacar el interés de algunos grupos presentes en la región (jefes de milicias locales y clanes mafiosos) para que dichas hostilidades no cesasen, ya que eran "un verdadero negocio" (tráfico de: armas, carburantes, secuestrados, prisioneros de guerra, etc.). Un alto diplomático de la OSCE describe así la situación: "(...) the groups live and prosper on the conflict... War is their business. Cease-fire puts them out of the business. Some have ways of pressure on the authorities of their own party, which are therefore obliged to cover up their actions."; vid. *CSCE/Report of the Chairman of the CSCE, Minsk Conference en Nagorni-Karabaj* (1993).

de autonomía, e interestatal, debido a la implicación de diversos estados. Conflicto en el que los intereses de partida de los actores directamente concernidos se han mantenido inalterables, afectando toda solución negociada. Esta situación quedará claramente recogida en la segunda parte del capítulo, dedicado al complejo proceso negociador que han puesto en marcha actores muy diversos.

1.2. Actores

El conflicto de Nagorni-Karabaj muestra una pléyade importante de actores, numerosos y variados. En este apartado se hará mención a aquéllos que han desempeñado -y desempeñan- un papel relevante en el desarrollo de la crisis. A tal fin, se han sistematizado en tres grupos.

El primer grupo es el de los actores directamente concernidos, es decir Armenia, Azerbaiyán y los actores de Nagorni-Karabaj. Tanto para armenios como para azeríes Nagorni-Karabaj constituye un objetivo, una "causa nacional", dentro del ámbito de sus respectivas políticas. Así, Armenia se refiere a los habitantes del *Artsakh* como connacionales; en otras palabras, son los "armenios de Nagorni-Karabaj". Para Azerbaiyán, república mayoritariamente musulmana (confesión chiíta), el *Daglig-Karabagh* es parte indivisible de lo que se conoce en el discurso de las autoridades azeríes como el "Gran Azerbaiyán"⁵⁹. El segundo grupo de actores está constituido por los estados vecinos: Federación Rusa, Turquía e Irán. Estados para los que el Cáucaso constituye su "zona natural de influencia". Para los rusos, la región, conquistada en el siglo XIX, no ha sido jamás abandonada, y forma parte de su espacio de influencia y de preeminencia. La zona se inserta en el diseño de la política exterior rusa, tal como se apuntó, en el ámbito del "extranjero cercano". Para turcos e iraníes, la desaparición de la URSS dejó "las puertas abierta" a posibles acciones en la zona.

⁵⁹ La política de construcción del Gran Azerbaiyán ha sido analizada por S. HUNTER (1995) "Greater Azerbaijan: Myth or Reality", en DJALILI (ed.), op. cit., pp. 115-144.

El tercer grupo lo conforman actores que, cada vez más, desempeñan un papel relevante en la zona. En este sentido se observan dos grandes grupos. El primero, de carácter gubernamental, reúne, por una parte, a estados lejanos al Cáucaso pero que tienen intereses económicos en la región (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Japón, China, etc.); y por otra parte, a las organizaciones internacionales presentes en el conflicto, ya sea para su gestión -Naciones Unidas, OSCE-, para apoyar la labor de esta gestión -Consejo de Europa-, o por intereses económicos -UE-. El segundo grupo está compuesto por las empresas transnacionales que se disputan la extracción y comercialización de las riquezas de la región.

a. Actores directamente concernidos

a.1. Armenia

Armenia, la república más pequeña en extensión de la ex-URSS y una de las más densamente pobladas, presenta una alta homogeneidad (más del 90% son de armenios) en la composición de su población (vid. cuadro 1.). Esta república está situada en pleno corazón de las montañas del Cáucaso⁶⁰, entre Georgia, Azerbaiyán, Turquía e Irán, sin acceso al mar y sin fronteras con la Federación Rusa.

Enfrentada con Azerbaiyán desde 1988, por la cuestión de Nagorni-Karabaj, Armenia no está, "oficialmente", en guerra con los azeríes. Es más, las autoridades de Erevan no reconocieron, en 1992, la independencia de la autoproclamada República de Nagorni-Karabaj. Sin embargo, es Erevan la que sostiene por medio de ayuda humanitaria a los armenios de Nagorni-Karabaj, la que asegura la defensa anti-aérea del enclave y la que apoya, en los ámbitos diplomáticos, el derecho de autodeterminación de los pueblos frente al principio de la inviolabilidad de las fronteras y de la integridad territorial, sostenido por Azerbaiyán. En consecuencia,

⁶⁰ Los armenios denominan a su país como el *Karastan*, el país de las piedras. La geografía ha moldeado su economía, siendo sus recursos naturales el cobre, el oro y el mármol.

el conflicto de Nagorni-Karabaj incide en todos los aspectos de la política⁶¹ y de la economía armenias⁶².

Respecto a la evolución del conflicto, la posición de las autoridades armenias hacia Nagorni-Karabaj ha sido constante, tanto en el orden soviético como tras la desaparición de éste. Dentro del marco de las estructuras de la URSS, Erevan solicitó formalmente la unión política de Armenia con el enclave. En ese sentido, hay que recordar la moción del parlamento armenio (junio 1988) para la incorporación de Nagorni-Karabaj a la jurisdicción armenia y la oposición sistemática a toda solución que implicase la permanencia bajo dominio azerí. En tanto que estado independiente, Armenia ha llevado a cabo, como se ha mencionado, una política de apoyo sistemático a los ANK. A nivel internacional, el gobierno de Ereván ha sostenido una postura muy clara respecto al Karabaj en todos los foros diplomáticos en los que está presente⁶³. Este estado ha hecho saber que no persigue ningún tipo de reivindicación territorial sobre la región en conflicto. Para las autoridades de Erevan, la cuestión se enmarca dentro del principio de autodeterminación de los habitantes de Nagorni-Karabaj y del respeto a los derechos humanos. Armenia ha hecho saber que aceptará y respetará toda solución emanada y decidida por la población de Nagorni-Karabaj⁶⁴.

⁶¹ Por ejemplo, un hecho significativo de la importancia que Nagorni-Karabaj tiene para Armenia es que el país está dirigido por líderes del Comité Karabaj. Este Comité fue el encargado de organizar, en 1988, las manifestaciones populares en apoyo de los armenios del Karabaj. El Movimiento Nacional Armenio, surgido del Comité Karabaj, fue legalizado en 1989.

⁶² El bloqueo impuesto por Azerbaiyán a Armenia, en 1989, sumió a ésta una grave situación económica; vid. TER MINASSIAN (1995), op. cit. pp. 77-79. La influencia de Nagorni-Karabaj en la política interna y exterior de Armenia ha sido estudiada en R. ADALIAN (1995) "Armenias's Foreign Policy: Defining Priorities and Coping New Conflicts", en A. DAWISHA y K. DAWISHA (eds.) *The Making Foreign Policy in Russia and the New States of Eurasia*, New York, Sharpe Amonk, pp. 309-339.

⁶³ Como otras repúblicas de la ex-URSS, Armenia se incorporó a una serie de organizaciones internacionales: Naciones Unidas, la OSCE, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la CEI. Incluso se adhirió, en 1992, al proyecto de Zona de Cooperación Económica del Mar Negro, propiciado por Turquía. Es miembro de la Asociación para la Paz (espacio vinculado a la OTAN) y tiene el estatuto de invitado especial en el Consejo de Europa.

⁶⁴ TER MINASSIAN (1995), op. cit., p. 71. Se recuerda que a finales de 1991 la población de origen azerí presente en Nagorni-Karabaj era mínima.

Asimismo, ha solicitado la mediación de la comunidad internacional en el conflicto, dando su conformidad al envío de observadores de Naciones Unidas, a la participación de la OSCE y hasta a la posible intervención de Irán y de Turquía⁶⁵.

Contrariamente a otras repúblicas del Cáucaso, como Georgia y Azerbaiyán, Armenia ha formado parte de la CEI desde sus orígenes y ha suscrito todos los acuerdos relativos a la coordinación de la economía, las finanzas y, especialmente, la defensa. El Tratado de Seguridad Colectiva de la CEI (Tashkent, 1992) ha supuesto para Armenia estar al abrigo de amenazas, especialmente de Turquía⁶⁶, país con el que ha tenido relaciones históricamente difíciles. Las relaciones con la otra potencia en la zona, Irán, son más estrechas que las sostenidas con los turcos. De ahí que frente a las posibles alianzas en la zona, algunos autores hablen de dos ejes, el de Erevan-Teherán y el de Bakú-Ankara⁶⁷.

a.2. Azerbaiyán

Azerbaiyán es la más grande de las tres repúblicas del Cáucaso. A diferencia de Armenia, el estado azerí dispone de importantes recursos naturales, en particular,

⁶⁵ En los últimos años y en paralelo al auge del interés económico que ha cobrado la región, algunos autores sostienen que las autoridades de Erevan están siendo "presionadas" a fin de que reconozcan un estatuto de autonomía del enclave dentro de Azerbaiyán como contrapartida a la participación armenia en los proyectos petroleros de la región. Según estas tesis, el gobierno de Bakú aceptaría el despliegue de fuerzas militares rusas en su frontera con Irán, a cambio de que Moscú presione a Armenia; vid. G. TER GABRIELAN y A. NEDOLIAN (1997) "Armenia: Crossroads or Fault Line of Civilizations", *The International Spectator*, vol. XXXII, núm. 2, pp. 93-116.

⁶⁶ Cuando se produce el reparto del arsenal soviético entre las tres repúblicas caucásicas, Armenia sale menos favorecida que las otras dos. De ahí que acepte la permanencia de efectivos del ahora ejército de la CEI en sus fronteras con Irán y Turquía. La preocupación por tener un ejército nacional armenio ha sido constante por parte de las autoridades del país. La idea primigenia fue conformar un ejército, de por lo menos 60.000 efectivos, que pudiese actuar en operaciones "relámpago", al igual que el israelí. Sin embargo, tal objetivo no ha sido posible, por la cantidad de desertiones que se han producido. Al no poseer Armenia ninguna academia militar, está enviando sus futuros oficiales a que se formen en academias de la Federación Rusa, Georgia, e, incluso, de Estados Unidos, vid. C. MOURADIAN (1993) "Le Caucase des indépendances. La nouvelle donne". *La documentation française*, Paris, 13 décembre, pp. 19-24.

⁶⁷ MOURADIAN (1996), op. cit., p. 52.

petróleo. Sin embargo, no dispone de los medios y de la infraestructura necesaria para la explotación, la transformación y la comercialización de este petróleo. Circunstancia que ha llevado a Azerbaiyán a la firma de importantes contratos con distintas empresas petroleras internacionales.

Al igual que en el caso armenio, el conflicto de Nagorni-Karabaj ha marcado el desarrollo de la política azerí, tanto a nivel interno como externo, llegando a constituir, lo que algunos analistas denominan, el "síndrome Karabaj"⁶⁸.

Desde 1988, fecha de comienzo del conflicto, Azerbaiyán ha sido el gran derrotado (importante pérdidas humanas y territoriales). La propia evolución del conflicto y los reveses sufridos por Azerbaiyán han influido, de manera contundente en la economía y en la estabilidad política del estado desde su independencia. Desde esa fecha, y en paralelo a los derroteros de la guerra en el Karabaj, el país ha asistido a sucesivos cambios presidenciales⁶⁹. En el ámbito económico, el gobierno azerí ha debido hacer frente a los costos de la maquinaria de guerra que le enfrenta a la comunidad armenia del Karabaj y a los flujos de refugiados que el conflicto ha generado.

En materia de política exterior, Azerbaiyán optó, inmediatamente después de su independencia, por una política de neutralidad activa, rechazando formar parte de

⁶⁸ Vid. M. SAROYAN (1990) "The Karabakh Syndrome in Azerbaijan Politics", *Problemas of Communism*, September. La influencia del conflicto en la política azerí es analizada en L. ALIEVA (1995) "The Institutions, Orientations and Conduct of Foreign Policy in Post-Soviet Azerbaijan", en DAWISHA y DAWISHA (eds.), op. cit., pp. 286-308.

⁶⁹ En mayo de 1992, el presidente MUTALIBOV fue reemplazado por ELTCHIBEY, como consecuencia de los reveses sufridos en el conflicto de Nagorni-Karabaj (pérdida de Susha, capital histórica del Karabaj y de Agdam). A su vez, ELTCHIBEY (apoyado por las autoridades de Ankara) fue destituido y reemplazado por el antiguo dirigente comunista ALIEV (con el beneplácito del gobierno de Moscú), en octubre de 1993, tras la ofensiva armenia sobre Djebail y Fizouli. Todos estos hechos situaron a Azerbaiyán al borde de una guerra civil. Los cambios presidenciales y su influencia en la política azerí son tratados en E. FULLER (1993a) "Azerbaijan's June Revolution", *RFE/RL Research Report*, vol. 2, núm. 32, pp. 24-29.

la CEI⁷⁰. De esta forma no se vinculaba a ninguna política exterior común. Dicha neutralidad se vió afectada tras su incorporación a la mencionada Comunidad en 1993⁷¹. A pesar de esto, Azerbaiyán ha sido de las tres repúblicas independientes del Cáucaso, la primera en diversificar sus relaciones internacionales. Como ejemplos, en este sentido, se puede apuntar su acercamiento a Turquía y a Irán y la negociación de acuerdos petroleros con diferentes compañías occidentales para la explotación de los yacimientos del Mar Caspio.

a.3. Actores de Nagorni-Karabaj

Los actores de Nagorni-Karabaj -las comunidades armenia y azerí- han desempeñado un papel desigual. Mientras que los líderes armenios del enclave se han convertido en una parte más, en las negociaciones para la solución del conflicto, la comunidad azerí de Nagorni-Karabaj ha quedado en un segundo plano, siendo representada por la delegación de Azerbaiyán⁷².

Los ANK han sido los ganadores en la guerra que los ha enfrentado con Azerbaiyán. Y se han servido de ese triunfo para consolidar su posición en el

⁷⁰ Azerbaiyán es miembro de Naciones Unidas, la OSCE, la Organización de la Conferencia Islámica, la Zona de Cooperación Económica del Mar Negro, la Organización de Cooperación Económica, entre otras organizaciones. Participa en la Asociación para la Paz y tiene el estatuto de invitado especial en el Consejo de Europa.

⁷¹ Azerbaiyán fue la primera de las repúblicas de la ex-URSS en conseguir la retirada de todas o casi todas las fuerzas soviéticas de su territorio. Sólo queda una pequeña base rusa (en Guindja) de defensa aérea, con un radar y una quincena de hombres, que Bakú no ha solicitado desmantelar.

⁷² En el informe sobre Nagorni-Karabaj realizado por el Consejo de Europa se deja constancia de la invitación relizada para participar en los "Hearings" a los representantes azeríes de Nagorni-Karabaj, denominados "Azerí-interested party of Nagorni-Karabaj"; invitación rechazada por Bakú; vid. CONSEIL DE L'EUROPE (1994) *Rapport PFUHL et SOLE TURA sur "Le conflit du Haut-Karabakh*, Assemblée Parlementaire, document 7182, 17 Octobre.

conflicto⁷³. Para los líderes armenios del enclave, apoyados por Erevan⁷⁴, la solución al conflicto pasa por el reconocimiento oficial de la independencia de Nagorni-Karabaj y su participación en pie de igualdad con Armenia y Azerbaiyán en cualquier foro de negociaciones en el que se discuta el estatuto del enclave.

Respecto a la gestión del conflicto, los mencionados líderes, que proclamaron la autodenominada República de Nagorni-Karabaj, han hecho saber que la OSCE no garantiza la seguridad del enclave y que estarían dispuestos, a aceptar la presencia de una fuerza multinacional de Naciones Unidas y de la Federación Rusa en el territorio. Asimismo, han solicitado que se reconozca el principio de autodeterminación de los pueblos por encima del de la integridad territorial de los estados, una solución al estilo de Bosnia-Herzegovina⁷⁵ o al de las islas Aland en Finlandia (desmilitarización de la zona). Los armenios del Karabaj cuentan con una importante baza a la hora de negociar: los territorios ocupados a lo largo de la guerra. De ahí que, estén dispuestos a retornar territorios (a excepción de Latchín que les une con Armenia) por el reconocimiento de la independencia de Nagorni-Karabaj⁷⁶.

⁷³ Los ANK no sólo han declarado la independencia de la República, sino que también la han dotado de recursos defensivos para consolidarla, como es el caso de la creación del Ejército Nacional de Nagorni-Karabaj, con 25.000 efectivos, que lo convierten en uno de los mejores del Cáucaso.

⁷⁴ Los líderes armenios de Nagorni-Karabaj han tenido una influencia decisiva en la política de Armenia. Tanto es así, que uno de los ex-dirigentes del enclave, KOCHARIAN, "el hijo del Karabaj", se perfila como posible sucesor presidencial del histórico dirigente armenio TER PETROSSIAN. Ha sido KOCHARIAN uno de los más importantes interlocutores en el marco de las negociaciones llevadas a cabo por organizaciones como la OSCE o el Consejo de Europa.

⁷⁵ Ibid. Los líderes de Nagorni-Karabaj sostienen que al desaparecer la URSS el enclave tiene el derecho a poder determinar su estatuto a nivel internacional, a lo que Azerbaiyán se niega. Además los armenios del enclave han acusado a Azerbaiyán de utilizar milicias afganas, turcas, iraníes e incluso chinas en su lucha contra ellos y recuerdan el dramático pasado vivido en su relación con los "otros turcos", de ahí que se nieguen a aceptar cualquier otro principio que no sea el de la autodeterminación para la solución del conflicto.

⁷⁶ El actual presidente de la República de Nagorni-Karabaj, GUKASIAN, ha hecho saber que estaría dispuesto a negociar con el gobierno de Bakú, la devolución de ciertos territorios, aplicando la fórmula "paz por territorios", sólo si se encuentra un estatuto jurídico satisfactorio para el enclave. Asimismo, el líder armenio del Karabaj sostiene que hay territorios vitales para la seguridad de Nagorni-Karabaj que no son "negociables" (territorios-pasillo), pero por los que los ANK estaría dispuestos a "pagar" un arrendamiento a largo plazo; vid; *El País*, (1998), 18 de marzo, p. 10.

b. Estados vecinos

b.1. Federación Rusa

Como se ha señalado en el capítulo anterior⁷⁷, para la Federación Rusa el Cáucaso es importante, no sólo porque es parte constitutiva de su territorio (repúblicas y administraciones que integran la Federación) sino también porque ocupa un lugar relevante en el ámbito de la CEI, en lo que se conoce como "el extranjero cercano". En ese sentido, se recuerda que entre los objetivos que la Federación persigue, con respecto al "extranjero cercano", están la preservación de una situación de dominación económica (control de recursos, por ejemplo), el afianzamiento de una zona de influencia que ponga freno a la expansión de otras potencias regionales (Turquía), hacer frente a eventuales amenazas exteriores (fundamentalismo islámico) y proteger los derechos de los rusos residentes en los países que conforman el área del extranjero cercano (la actual CEI)⁷⁸. Estos objetivos marcan la política de la Federación respecto del conflicto de Nagorni-Karabaj.

El papel de la Federación en la crisis del Karabaj, en particular, y del Cáucaso⁷⁹, en general, ha ido de "mediador a jefe de orquesta", como tan

⁷⁷ Capítulo VIII, apartado 1.

⁷⁸ C. TAIBO (1995c) *La Rusia de Yeltsin*, Madrid, Síntesis, p. 226. Vid., también, A. GRATCHEV (1996) "La Russie à la recherche d'une politique étrangère", *Notes et Études Documentaires*, Vol. 15-16, núm. 5040-5041, pp. 113-123; B. OLLLOT (1995) "Sovereignty and the 'Near Abroad'", *Orbis*, pp. 353-367; y J.B. PARENTEAU (1995) "La politique proche-étrangère de la Fédération de Russie: ruptures et continuités", *Notes de recherches*, CEPES, Université de Québec, núm. 3, avril.

⁷⁹ Una elocuente descripción de la política rusa hacia la región es la formulada por MOURADIAN, quien afirma: "Avant comme après l'indépendance des républiques de Transcaucasie, la politique de Moscou a obéi à un schéma très simple: en la quasi-absence de Russes ou russophones à protéger, soutien au nom du droit à l'autodétermination, aux aspirations sécessionnistes des minorités, nées souvent de l'exclusivisme des nations dominantes, pour stopper les velléités centrifuges des républiques; protection de l'intégrité territoriale pour récomposer et tenir les républiques loyalistes; et une fois tout le monde rentré au bercail, avantage à la république la plus intéressante du point de vue économique ou stratégique, tout en maintenant un élément de chantage"; MOURADIAN (1996), op. cit. pp. 48-49.

acertadamente lo ha definido DE TINGUY⁸⁰. Es decir, Moscú ha llevado a cabo diferentes políticas hacia la región, en base a sus intereses y a la evolución de las diversas crisis⁸¹.

El conflicto de Nagorni-Karabaj ha sido utilizado por Moscú, después de la desintegración de la Unión Soviética, para "recomponer" sus relaciones con las repúblicas caucásicas independientes; en particular, Armenia y Azerbaiyán⁸². Así, con respecto a estos países, se observan dos tipos de aproximaciones. La primera, que se puede catalogar como "política de recompensa", es la ejercida hacia Armenia. La elección de la "vía rusa" por parte de Erevan -política de acercamiento a la Federación Rusa tras la desaparición de la URSS y vinculación con la CEI- fue "premiada" desde Moscú. Premio que se tradujo en apoyo logístico y militar a Armenia en el conflicto que la enfrenta con Azerbaiyán⁸³. La segunda aproximación es la que lleva implícita una "política punitiva" hacia Bakú y a sus primeros intentos de neutralidad internacional. Política que se revierte cuando las derrotas azeríes en Nagorni-Karabaj se multiplican y cuando el poder político del país pasa de manos de

⁸⁰ A. DE TINGUY (1995) "La Russie en Transcaucasie: chef d'orchestre ou médiateur?", en DJALILI (ed.) (1995), op. cit., pp. 145-168.

⁸¹ El papel de la Federación Rusa, y su influencia en el Cáucaso se asienta en diferentes hipótesis. La primera, sostenida por un gran número de estudiosos, es la que apunta a que la Federación ha manipulado de manera "maquiavélica" los acontecimientos en la región a fin de retomar el control. Posición que aparece en los trabajos de F. HILL y P. JEWET (1994) *Back in the URSS: Russia's intervention in the international affairs of the former Soviet republics and the implications for US policy toward Russia*, Cambridge, Harvard University Press; G. SIMON (1994) "La Russie: une hégémonie eurasiennne?", *Politique étrangère*, núm. 1, pp. 29-48; y YERASIMOS (1994), op. cit., pp. 61-86. La segunda hipótesis sostiene que la Federación ha intentado desempeñar una política de neutralidad, cuyo primer objetivo ha sido apaciguar los conflictos existentes, sin tomar parte en ellos. Esta postura se podría calificar de "oficialista" por el origen que tiene; vid. declaraciones de A. KOZIREV (1994) *RFE/RL Research Report*, July 15, p. 40 y B. YELTSIN (1994) *Sur le fil du rasoir, Mémoires*, Paris, Albin Michel, pp. 196-197. La tercera hipótesis apunta a una vinculación no deseada; es decir, la Federación se ha visto "arrastrada" y "enredada" en los conflictos, sin haberlo calculado, vid. A. DE TINGUY "La CEI communauté ou empire?", *Nouveaux Mondes*, juillet, pp. 81-100.

⁸² Para un estudio pormenorizado de la política rusa hacia estas repúblicas, vid. D. TRENIN (1996) "Russia's Security Interests and Policies in the Caucasus Region" y D. DANILOV (1996) "Russia's Search for an International Mandate in Transcaucasia", ambos trabajos aparecen recogidos en COPPIETERS (ed.) (1996), op. cit., pp. 91-102 y 137-152, respectivamente.

⁸³ DE TINGUY (1995), op. cit., p. 152.

un "turcófilo" a un "rusófilo", produciéndose la incorporación del estado azerí a la CEI (1993). De ahí que el estado ruso pueda ser considerado como un verdadero "jefe de orquesta", componiendo y descomponiendo alianzas en la región.

Una vez reconstruída su posición histórica de control del espacio y de influencia en la región, la Federación Rusa pasó a apoyar actividades de mediación en el conflicto. Desde la óptica de la mediación, el estado ruso apoyó, en un primer momento, las actividades realizadas por Naciones Unidas, la OSCE e, incluso asumió un posible papel mediador de Turquía⁸⁴ en el conflicto. En un segundo momento, mediados de 1993, la Federación adoptó el papel de protagonista en esas actividades de mediación, asumiendo la calidad de co-gestor de la crisis conjuntamente con la OSCE. Papel de mediador y de principal gestor del conflicto, que hoy pretenden compartir otros actores.

b.2. Turquía

La relación histórica entre Turquía (heredera del Imperio Otomano) y el Cáucaso está impregnada, tal como afirma, VANER, de una "memoria dolorosa": guerra, deportaciones, masacres y exódos⁸⁵.

Las fronteras entre Turquía y la URSS fijadas en 1921 (Tratado de Kars) han servido a Ankara a la hora de establecer relaciones con las repúblicas ex-soviéticas⁸⁶. De estas repúblicas, Azerbaiyán es el estado más próximo cultural y lingüísticamente a Turquía. Es, en ese sentido, su aliado natural. El fin de la

⁸⁴ En este contexto se inscriben los encuentros llevados a cabo en Moscú (1993) por los presidentes ruso, azerí y la primera ministra turca.

⁸⁵ VANER (1995), op. cit, p. 169.

⁸⁶ Las relaciones entre Turquía y el espacio ex-soviético son analizadas en DE PAUW (1996), op. cit.; y Z. ÖNIS (1995) "Turkey in the Post-Cold War Era: In Search of Identity", *Middle East Journal*, vol. 49, núm. 1, pp. 48-68.

bipolaridad ha permitido que el estado turco intente desempeñar políticas de influencia en la zona, oportunidad que Ankara no ha dejado pasar. En la estrategia turca hacia la zona, Azerbaiyán ocupa un lugar particular. La república azerí es la puerta de Turquía hacia el Cáucaso y Asia Central, ya que el estado turco no tiene contigüidad geográfica con las comunidades turcófonas de las regiones mencionadas⁸⁷. En ese contexto, el conflicto de Nagorni-Karabaj, que afecta a los "turcos del exterior"⁸⁸, cumple un papel clave en las relaciones turco-azeríes y en las turco-armenias.

En sus relaciones con Azerbaiyán, la política turca debe ser analizada desde un doble nivel. El primer nivel, caracterizado por la prudencia, es el de la política oficial, representada por el gobierno turco y una parte importante de las élites políticas. El segundo nivel responde a la actitud de la sociedad turca hacia la república azerí. Dicha sociedad civil oscila entre el desdén hacia lo denominado *Türki* (lo turco) y el apasionamiento. En este último sentido, hay que apuntar la acción de los islamistas, que se muestran particularmente activos a la hora de "solidarizarse" con los pueblos musulmanes, no sólo en Azerbaiyán, sino también en Uzbekistán, Kazakstán y Turkmenistán⁸⁹.

Si bien el gobierno de Ankara ha prestado asistencia (técnica y militar) al gobierno de Bakú para la constitución de un sistema de defensa⁹⁰, la diplomacia

⁸⁷ Las relaciones turco-azeríes, no siempre son todo lo buenas que Turquía desearía, se caracterizan, según FULLER, de la siguiente manera: "One country above all exemplified Turkey's pitfalls: Azerbaijan. The Azeris have closer ethnic and linguistic ties with Turkey than do any other Turkic people. The Azeri-Turkish relations are as a long love affair... with steep ups and downs", E. FULLER (1996) "The Tussle for Influence in Central Asia and the Transcaucasus", *Transition*, vol. 2, núm. 12, p. 12; vid., también, L. BEZANIS (1996) "Rethinking "Peace at Home, Peace Abroad", *Transition*, vol. 2, núm. 12, pp. 6-10.

⁸⁸ VANER (1995), op. cit., p. 171.

⁸⁹ Vid. BEZANIS (1996), op. cit., pp. 9-10.

⁹⁰ Por ejemplo, oficiales turcos retirados han participado activamente en el asesoramiento de mandos azeríes.

turca se ha mostrado prudente en sus relaciones con la vecina Armenia⁹¹. La prudencia de Ankara ha estado motivada por diferentes razones. Una de esas razones está vinculada con la historia. En otras palabras, el gobierno turco ha estimado que no puede llevar a cabo una política anti-armenia clara y definida, puesto que esto podría hacer recordar a sus aliados occidentales⁹² episodios no muy gratos de la historia común de turcos y de armenios. Otra razón es que un apoyo directo y abierto a Azerbaiyán generaría dificultades con Irán, donde reside una importante comunidad azerí⁹³. De ahí que, frente al conflicto de Nagorni-Karabaj, el gobierno de Ankara se encuentre bajo doble presión, Por una parte, la "presión popular" para asumir un compromiso directo con los azeríes y, por otra parte, el temor a las "consecuencias" de una implicación abierta en el conflicto. A causa de esta "doble presión", Turquía ha cuidado su imagen, apoyando la gestión del conflicto por Naciones Unidas y la OSCE.

En el "juego de potencias del Cáucaso", Turquía aparece como la segunda potencia militar de la zona (después de la Federación Rusa), pero su potencialidad, comparada con la rusa, le permite tener una capacidad de proyección "modesta". Es por eso que el gobierno turco ha apuntalado otras "formas de acción exterior", la economía y la cultura. A nivel económico, Turquía ha liderado la constitución de una Zona de Cooperación Económica del Mar Negro, de la que forman parte, entre otras, Armenia, Azerbaiyán y Georgia. Además, el estado turco está entre los cinco primeros inversores internacionales en las repúblicas turcófonas (finanzas, sistemas

⁹¹ El anuncio formulado por Armenia en 1991, después de la desaparición de la URSS, de no reconocer las fronteras establecidas por este último país y Turquía, produjo una de las crisis más serias en las relaciones turco-armenias. Ankara supeditó la normalización de relaciones al reconocimiento por parte de Ereván de las fronteras existentes; vid. E. FULLER (1993d) "The Thorny Path to an Armenian-Turkish Rapprochement", *Transition*, vol. 2, núm. 12, pp- 47-48.

⁹² Para los gobiernos occidentales, Turquía aparece como la potencia capaz de contrarrestar el poder de Irán en la región. Este último estado ha estrechado sus relaciones con China que, a su vez, le asesora en materia de armas nucleares.

⁹³ Para algunos autores, los azeríes de Irán son "turcos" socializados por la cultura y la política persa, representado el 25% de la población del Irán; vid. VANER (1995), op. cit., p. 173 y G. FULLER ET AL (1993) *Turkey's New Geopolitics*, Boulder, Westview Press, p. 82.

de comunicación, exportaciones industriales, etc.) y, frente a países como Irán, Pakistán o Arabia Saudita destaca por la importante presencia del sector privado en las inversiones. Con respecto al trazado de los oleoductos azerí y kazajo y del gasoducto turkmeno, Ankara ha propuesto la "vía turca" (atravesar territorios de Anatolia hasta puertos turcos del Mediterráneo), en detrimento de la "vía rusa" (transporte por el Mar Negro y por los estrechos)⁹⁴.

A nivel cultural, la acción de Turquía se ha basado en la proyección del "modelo turco" sobre el Cáucaso y sobre Asia Central⁹⁵. Modelo que descansa fundamentalmente en la difusión y homogeneización de la lengua turca. En ese sentido hay que señalar como ejemplos, la adopción del alfabeto latino en algunas repúblicas del Cáucaso (Azerbaiyán), la creación de escuelas en Bakú (liceos turcos) y la inversión en satélites de comunicación para que el turco esté presente en las zonas en cuestión (satélites *Türksat*).

b.3. Irán

Al igual que Turquía, Irán tiene importantes lazos con la región del Cáucaso. La región formaba parte de la antigua Persia y fue duramente disputada a Rusia durante el siglo XIX. Vencido por su vecino en estas guerras, Irán no dejó nunca de mirar hacia lo que, desde el punto de vista iraní, se denomina el "Cáucaso Norte"⁹⁶. En consecuencia, Irán ha basado sus principios de política exterior hacia la región en consideraciones de orden histórico-geopolítico, económico e ideológico, pero también

⁹⁴ Turquía está dispuesta invocar razones de peligro para la ciudad de Estambul si se impone en exclusiva la vía rusa. De hecho, lo puede hacer ya que, según el Tratado de Montreux (1936), el estado autoriza el paso por los estrechos.

⁹⁵ En el ámbito español el tema ha sido abordado en L. FELIÚ (1997) "Poder y potencias en la posguerra fría: El caso turco", (UAB) (inédito).

⁹⁶ Los orígenes históricos de la política exterior iraní y sus relaciones con Rusia y Azerbaiyán son estudiados exhaustivamente por NAHAVANDI (1996), op. cit.; por M. DJALILI (1994) "Iran: vers un nouveau rôle régional?", *Problèmes politiques et sociaux*, núm. 720, La Documentation française, Paris, janvier; y las relaciones turco-iraní, por S. VANER (1993) "Emergence de deux pays charnières: la Turquie et l'Iran", en MONTBRIAL (ed.), op. cit., pp. 119-126.

en imperativos de política interior.

Irán es el estado, después de la Federación Rusa, que comparte el mayor número de kilómetros de frontera con las repúblicas del Cáucaso⁹⁷. En consecuencia, la seguridad de sus fronteras y el mantenimiento de buenas relaciones con sus vecinos (Azerbaiyán, Armenia e, incluso, Georgia) constituyen parte de los objetivos de la política iraní. Al igual que Ankara, Teherán ha bregado por "ocupar un lugar" en la región tras la desaparición de la URSS⁹⁸. Si bien no puede rivalizar en influencia con la Federación Rusa, sí lo hace abiertamente con Turquía. Irán pretende que los turcos no sean los "únicos interlocutores" de los países de mayoría musulmana frente al exterior. Además, a través de su política en el Cáucaso, el régimen islámico iraní persigue atenuar su aislamiento en el ámbito internacional.

En el ámbito económico, se puede hablar de cierta complementariedad entre la economía iraní y la de sus vecinos caucásicos; en especial, en el sector energético (petróleo). Así, y a modo de ejemplo, Azerbaiyán dispone de una capacidad de refinamiento superior a su producción actual, por lo que, puede refinar una parte del crudo iraní. A su vez, Irán puede proveer de petróleo y gas a Armenia, Najicheván y Georgia. Sin embargo, la conflictividad de la zona actúa como un factor en contra de esta actividad económica conjunta.

A nivel ideológico, el gobierno de Teherán ha pretendido extender su discurso islámico-revolucionario a las repúblicas del Cáucaso, en particular Azerbaiyán. No obstante, el discurso islámico no ha encontrado la receptividad que pretendían las

⁹⁷ Del total de los 646 km de fronteras terrestres con la región, Irán comparte 35 km con Armenia, 432 km con Azerbaiyán y 179 km con el enclave azerí de Najichevan.

⁹⁸ A diferencia de Turquía, Irán mantuvo una política más prudente a la hora de reconocer los estados surgidos de la descomposición soviética. Esto se explica por las estrechas relaciones mantenidas por Teherán y Moscú durante la época de GORBACHOV. Durante el golpe de estado de agosto de 1991, las autoridades iraníes se manifestaron a favor de la restauración del "orden soviético"; vid. DJALILI (1995), op. cit., p. 185.

autoridades iraníes⁹⁹.

Respecto al conflicto de Nagorni-Karabaj¹⁰⁰, y en referencia a las posiciones azeríes, las autoridades de Teherán mantuvieron al principio estrechas relaciones con Bakú, en especial con el presidente MUTALIBOV. Irán desarrolló una intensa actividad para mediar entre azeríes y armenios a fin de lograr una solución pacífica al conflicto. Sin embargo, la ideología turcófila del presidente ELTCHIBEY, sucesor del anterior, produjo un enfriamiento en dichas relaciones, y una pérdida del protagonismo iraní en la crisis. Los avances de Armenia sobre territorio azerí, en particular hacia Fizouli, próximo a Irán, y el desplazamiento de miles de refugiados produjeron la movilización de fuerzas iraníes en la frontera entre Azerbaiyán y Armenia. En territorio iraní existen, desde entonces, campos de refugiados azeríes. La tesis de creación del "Gran Azerbaiyán", sostenida por las autoridades de Bakú, en particular por el actual presidente ALIEV, ha sido recibida con reticencias por las autoridades de Teherán. No debe olvidarse que la comunidad azerí presente en territorio iraní (25% de la población) no constituye una minoría marginal en la estructura del estado islámico. Al contrario, la comunidad azerí está fuertemente implantada en distintos ámbitos de la economía, la política, el ejército y la cultura. De ahí que el conflicto de Nagorni-Karabaj ocupe un lugar destacado en las preocupaciones iraníes. Teherán se ha mostrado siempre partidaria de una solución pacífica y sin modificaciones territoriales importantes, incluso se ha manifestado a favor de la existencia de un acceso directo entre el enclave y Armenia. El estado islámico no "ve con buenos ojos" las posibilidades de un poderoso Azerbaiyán en su frontera norte (con tendencias irredentistas).

Respecto a Armenia, Irán no ha descuidado sus relaciones con Erevan. En ese

⁹⁹ En este sentido, hay que destacar el importante papel desempeñado por la "laicización" imperante durante la época soviética.

¹⁰⁰ El papel de Irán en el conflicto de Nagorni-Karabaj ha sido analizado en A. RAMEZANZADEH (1996) "Iran's Role as Mediator in the Nagorno-Karabaj Crisis", en COPPIETERS (ed.), op. cit., pp. 163-178.

sentido, ha buscado un acercamiento con este país. Las autoridades de Teherán han mantenido, especialmente en los últimos años del conflicto, una posición equidistante con respecto a los dos países en conflicto, Azerbaiyán y Armenia¹⁰¹. La comunidad armenia de Irán es, a pesar de las huídas masivas que se produjeron en los años inmediatos a la revolución islámica (1979), la más importante de la región. La ayuda prestada por las autoridades iraníes a los armenios que han comenzado una diáspora hacia países occidentales, en particular Estados Unidos, ha contribuido a "lavar la cara" de la república islámica frente al mundo. El acercamiento a Armenia permite que Irán contrarreste las tendencias panturquistas que puedan surgir en Azerbaiyán. En Erevan, Irán aparece como un aliado frente a las "tenazas de Turquía y de Azerbaiyán". A Armenia, el contacto con Teherán le supone poner fin a su aislamiento geográfico a través del acceso a los puertos iraníes del Golfo Pérsico. Las diferencias de carácter ideológico entre armenios e iraníes han sido limadas mediante la fórmula pronunciada por el dirigente armenio, PETROSSIAN: "L'Arménie redoute l'expansionisme et non le fondamentalisme"¹⁰².

c. Otros actores

En este apartado se hace referencia a aquellos actores cuya presencia en el Cáucaso obedece, fundamentalmente, a razones de índole económica. Se pueden calificar de actores tardíos en comparación a los antes tratados, pero no menos importantes. Estos actores son, como se ha señalado, de dos tipos, los gubernamentales y los no gubernamentales.

¹⁰¹ Vid. TOUMARKINE (1996), op. cit.

¹⁰² F. CORLEY (1993) "Armenia and Iran. Balancing Act", *Middle East International*, August 28, p. 15; cita recogida en DJALILI (1995), op. cit. p. 191. En esa política de conformación de un eje Erevan-Teherán, algunos analistas de política exterior destacan, por ejemplo, el nombramiento, en 1993, como ministro de asuntos exteriores armenio de PAPA ZIAN, nacido en Erevan de una familia proveniente de Irán, vid. MOURADIAN (1996), op. cit., p. 52. La conformación de alianzas en el Cáucaso se proyecta fuera de la región, en Oriente Medio. Así, Israel aparece como aliado de Turquía y se aproxima a Azerbaiyán y Georgia (la emigración judía al estado israelí ha servido de nexo). Por su parte, Armenia mantiene estrechas relaciones con Libia y Siria, países que han acogido emigrantes armenios.

Entre los actores gubernamentales, hay que señalar la presencia de distintos estados para los que la zona aparece como vital en términos económicos. Así, entre éstos, destaca la presencia de Estados Unidos. Desde la disolución de la URSS, Estados Unidos ha desarrollado una política muy activa hacia la región del Cáucaso y, en concreto, hacia el área geográfico-económica del Mar Caspio¹⁰³. Los objetivos estadounidenses han sido calificados de "extraordinariamente importantes para el futuro". De ahí que este país manifieste tener:

"(...) a very strong geostrategic, as well economic, interest in developing our relationships in that area of the world"¹⁰⁴.

Para Estados Unidos, y de cara al futuro, el Mar Caspio aparece como la alternativa al petróleo extraído del Golfo Pérsico, región cada vez más conflictiva.

A los intereses estadounidenses hay que sumar los de otros países, como Francia, Reino Unido y Alemania, Finlandia y Noruega entre los europeos¹⁰⁵ y China, Paquistán y Japón entre los de otras regiones¹⁰⁶. Tanto franceses como británicos y alemanes han realizado visitas de alto nivel diplomático a los países implicados en el conflicto de Nagorni-Karabaj (Azerbaiyán y Armenia), a fin de

¹⁰³ Sobre la política estadounidense en la región vid. J. NICHOL (1996) "Central Asia's New States: Political Developments and implications for US Interests", *CRS Issue Brief*, Washington, Congressional Research Service, July 31; y SANJIAN (1997), op. cit.

¹⁰⁴ Declaraciones realizadas por el consejero nacional de seguridad de Estados Unidos, BERGER, vid., C. BOGERT (1997) "Black Gold, Blue Sea", *Newsweek*, May 12, p. 37.

¹⁰⁵ Después de la desaparición de la URSS, algunos países europeos han tratado de restablecer vínculos históricos con la región. En ese sentido, hay que destacar el caso de Francia que fue el primer estado de la UE en abrir una embajada en Erevan (febrero 1992) y en firmar un tratado de amistad y cooperación con Armenia (marzo 1993). Alemania, como reminiscencia de su presencia en la zona en la primeras décadas del siglo, se mostró activa en el caso georgiano, apoyando a SCHEVARDNADZE. Por su parte, la diplomacia británica ha llevado a cabo políticas de aproximación a los países musulmanes de la región, por ejemplo Azerbaiyán, como continuación de políticas ejercidas antes del orden soviético; vid. O. PAYE y E. REMACLE (1996) "UN and CSCE Policies in Transcaucasia", en COPPIETERS (ed.), op. cit., pp. 103-136; y B. COPPIETERS (1996) "The Caucasus as a Security Complex", en COPPIETERS (ed.), op. cit., pp. 196-197.

¹⁰⁶ La presencia de estados no europeos ha sido ampliamente tratada en SANJIAN (1997), op. cit.

lograr algún tipo de solución a la crisis, que asegure la estabilidad en la zona. Por su parte chinos, paquistaníes y japoneses se muestran como socios activos en los distintos proyectos diseñados para la extracción de los hidrocarburos del Mar Caspio. Otros actores gubernamentales presentes en la zona son las organizaciones internacionales, como es el caso de Naciones Unidas, OSCE, Consejo de Europa¹⁰⁷ y UE. La presencia de las tres primeras organizaciones mencionadas responde, como se analizará más adelante, al objetivo de gestionar los conflictos existentes en la región caucásica. La relación de la UE con la mencionada región obedece a razones de índole económica¹⁰⁸.

Respecto a la presencia no gubernamental en la zona, la existencia de petróleo y de gas en el Mar Caspio ha hecho que las mayores y más importantes empresas petrolíferas internacionales hayan "puesto sus ojos" en dichos recursos energéticos. Estas empresas han luchado -y luchan- denodadamente para la obtención de los famosos "contratos del siglo". Dos países, en particular, han estado en la mira de estas empresas que trabajan agrupadas en consorcios, Azerbaiyán y Kazajstán.

El caso azerí, el que más interesa en función del conflicto que se aborda, sirve de ejemplo del tipo de contratos y de participación en ellos. El gobierno de Bakú ha firmado tres grandes contratos para la explotación de sus yacimientos. Así, el primero se refiere a los yacimientos situados en Azerí, Chirag y Guneshli (aguas profundas). Estos yacimientos son explotados, según contrato firmado en setiembre de 1994, por un consorcio internacional formado por la BP (British Petroleum) y la Statoil (Noruega). Este consorcio, conocido por las siglas (en inglés) AIOC (Azerbaijan International Operating Company) o AMOK (en ruso), comprende diez asociados

¹⁰⁷ Vid., entre otros, CONSEIL DE L'EUROPE (1994), op. cit.; GHEBALI (1995), op. cit.; y REMACLE y PAYE (1996), op. cit.

¹⁰⁸ Según el comisario europeo de energía, PAPOUTSIS, para Europa es esencial "(...) la seguridad en el aprovisionamiento y, por tanto, la variedad de rutas y fuentes de suministros"; vid. VIDAL-FOLCH (1998), op. cit., p. 18. Estas declaraciones deben contextualizarse en el marco de la importante dependencia energética. Europa es el principal importador mundial de gas y las tres cuartas partes de la energía que se consume en la UE provienen del petróleo.

más: Amoco, Exxon, Pennzoil y Unocal (Estados Unidos), Ramco (Reino Unido), TPAO (Turquía), Lukoil (Federación Rusa), Delta (Arabia Saudita), Socar (Azerbaiyán) e Itoshu (Japón). El segundo contrato (noviembre de 1995) es el de explotación de los yacimientos de Karabaj por el consorcio internacional CIPCO (Caspian International Petroleum Company). Este consorcio agrupa a Lukagip (sociedad mixta creada por Lukoil y la empresa italiana Agip), a Socar y Pennzoil. El tercer contrato (junio 1996) preve la explotación del yacimiento de Shah Deniz por parte de BP, Statoil, TPAO, Lukoil, Elf (Francia), OIEC (Irán) y Socar¹⁰⁹. En el caso kazajo, las principales empresas presentes son Sidanco (Federación Rusa), Lukoil, Chevron (Estados Unidos) y Shell (Holanda-Reino Unido). Uno de los consorcios más importantes, presente en Kazajstan, es el CPC (Caspian Pipeline Consortium). El CPC, encargado de construir un oledoducto desde Tengz al puerto ruso de Novorossysk (Mar Negro), tiene destacada participación gubernamental (Federación Rusa, 24%; Kazajstán, 19%; Omán, 7%) y privada (Chevron, 15%; Lukoil, 12,5%; Rosneff-Shell, 7,5%; Mobil, 7,5%; Agip, 2%; British Gas, 2%; Munagaiz, 1,75% y Oryx Energy Company, 1,75%)¹¹⁰.

Como puede observarse, ciertas empresas petroleras están presentes en la mayoría de los contratos firmados en la región, como la British Petroleum, la Statoil (Noruega) y la Amoco y Unocal (estadounidenses). Otras han llegado más tarde a la región como es el caso de las francesas Elf y TOTAL y la iraní OIEC. En el caso de Irán, importador de productos petrolíferos de Azerbaiyán, su tardía participación en los contratos del siglo se debe fundamentalmente a la política de exclusión a que fue sometido por el consorcio en general, y por Estados Unidos en particular. Esta primigenia exclusión fue subsanada *a posteriori* por el gobierno azerí, mediante la participación mínima (4% del total de la inversión) de Irán, a fin de no ahondar en los problemas que dividen a ambos vecinos.

¹⁰⁹ Vid. PIANELLI (1996), op. cit. pp. 72-73.

¹¹⁰ Vid. SANJIAN (1997), op. cit., en particular pp. 19-34.

En suma, el amplio espectro de actores y, en consecuencia, de intereses presentes en la región, no hace más que confirmar la complejidad del conflicto, y particularmente lo complicado de su gestión, como se analiza en el próximo apartado.

2. La OSCE y Nagorni-Karabaj (1992-1998)

Si bien los problemas que tenían lugar en el territorio de la URSS (Nagorni-Karabaj y Georgia) constituían teóricamente una "window of opportunity" para la actuación de la OSCE, la Organización no participó en la gestión de ninguna situación conflictiva en la región hasta la disolución oficial de la URSS, en diciembre de 1991. Hasta esa fecha se mantuvo a rajatabla la aplicación de uno de los principios del Decálogo del Acta Final de Helsinki, el de no injerencia en los asuntos internos de los estados participantes.

Además de la aplicación del principio anteriormente mencionado, otras circunstancias explican que las organizaciones internacionales, en este caso la OSCE, se mantuviesen al margen. RAMELOT y REMACLE señalan tres¹¹¹. En primer lugar, la novedad en el tipo de conflictos: conflictos internos complejos (el caso yugoslavo aparece como el paradigma de ellos) ante los cuales las organizaciones continentales no tenían experiencia, ni poseían instrumentos para actuar. En segundo lugar, los problemas del Cáucaso aparecían como un desafío sumamente complejo y difícil de abordar, particularmente por las razones estratégicas y económicas de la región, ya señaladas, así como porque formaban parte de la zona de seguridad de la URSS. En tercer lugar, tras el golpe de estado de agosto de 1991 y la consiguiente independencia de los estados bálticos, la URSS se mostraba partidaria de un "divorcio negociado entre las repúblicas" y de una solución pacífica de los conflictos que tenían lugar en el seno de aquéllas; entre ellos, el de Nagorni-Karabaj. En esta línea, se

¹¹¹ V. RAMELOT y E. REMACLE (1995) *L'OSCE et le conflits en Europe*, Bruxelles, GRIP, (Dossiers du GRIP, núm. 203-204), pp. 113-114.

celebró un acuerdo¹¹² entre los presidentes armenio y azerí patrocinado por la Federación Rusa y Kazajstán, a fin de establecer las primeras fases de un proceso de paz. De esta forma, se pretendía impedir cualquier internacionalización de la gestión del conflicto¹¹³.

Una vez disuelta la URSS e incorporadas las nuevas repúblicas a la OSCE, ésta se hizo cargo de la gestión de varios conflictos que afectaban al ex-espacio soviético. Esta segunda parte del capítulo aborda la gestión de uno de esos conflictos, el de Nagorni-Karabaj, desde la incorporación del mismo a la agenda de la Organización hasta nuestros días. En el desarrollo de la gestión realizada se pueden distinguir varias etapas.

La primera etapa está caracterizada por la presencia en solitario de la OSCE en la gestión del conflicto. La segunda viene particularizada por la actuación conjunta de la OSCE y de Naciones Unidas en la búsqueda de una solución negociada. La tercera se distingue por el protagonismo que adquiere la Federación Rusa como co-gestora en el conflicto del Karabaj. La cuarta, y última etapa, se caracteriza por la participación de diferentes estados, interesados en lograr una solución en Nagorni-Karabaj que establezca la región del Cáucaso.

2.1. El conflicto en la agenda de la OSCE

La incorporación de Armenia y Azerbaiyán a la OSCE, en calidad de estados participantes, permitió que la cuestión de Nagorni-Karabaj se introdujera en la agenda

¹¹² Dicho acuerdo, firmado el 23 de setiembre de 1991, es conocido como *Comunicado de Zheleznovodsk*.

¹¹³ Un último intento para solucionar el conflicto, antes de que la OSCE se ocupase de él, fue la iniciativa de paz llevada a cabo por YELTSIN (presidente ruso) y NAZARBAYEV (presidente de Kazajstán), en enero de 1992.

de la Organización¹¹⁴. De esta forma, la OSCE se hacía cargo de un conflicto histórico del espacio ex-soviético. Conflicto en el que pondrá a prueba su reciente creada estructura de diplomacia preventiva (actividad de instituciones y de misiones) y en el que utilizará instrumentos exclusivos (grupo *ad hoc*) para su gestión.

El Consejo de Ministros de la OSCE, reunido en Praga (30-31 de enero de 1992)¹¹⁵, decidió enviar una Misión de Relatores¹¹⁶ a los dos estados concernidos, Armenia y Azerbaiyán, a fin de realizar un informe de carácter urgente sobre el problema de Nagorni-Karabaj. El envío de la Misión OSCE, el primer "contacto" de la Organización con el conflicto, contó con el apoyo manifiesto de la Federación Rusa, Francia y Estados Unidos. El secretario de Estado, BAKER, hizo saber que Estados Unidos respaldaría todo intento de solución pacífica al conflicto¹¹⁷, pero indicando sus preferencias para que éste se gestionase desde la OSCE. Esta declaración estadounidense iba dirigida fundamentalmente a rusos e iraníes. En el primer caso, para evitar que la Federación actuase en solitario en el conflicto y en el segundo, para impedir que Irán se inmiscuyese en la región¹¹⁸.

¹¹⁴ El tema de la gestión del conflicto de Nagorni-Karabaj por la OSCE ha sido abordado en S. BLANK (1995) "The OSCE, Russia and Security in the Caucasus", *Helsinki Monitor*, vol. 6, núm. 3, pp. 65-80; V.Y. GHEBALI (1996) *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, pp. 258-271; ídem (1995), op. cit.; T. HAKALA (1998) "The OSCE Minsk Process: A Balance after Five Years", *Helsinki Monitor*, vol. 9, núm. 1, pp. 5-14; J. MARESCA (1996) "Why an OSCE Role in the Caucasus", *Security Dialogue*, vol. 27, núm. 1, pp. 87-90; E. REMACLE y O. PAYE (1994) "The United Nations and the CSCE: Facing Conflicts in Abkhazia and Nagorno-Karabaj", *Peace and the Sciences*, vol. XXV, September, pp. 1-18; REMACLE y PAYE (1996), op. cit.

¹¹⁵ Este Consejo, como se recuerda, aceptó la participación de la mayoría de las repúblicas de la ex-URSS en la OSCE.

¹¹⁶ Esta misión tenía una doble función. Por una parte, y como norma en el caso de nuevos estados participantes, la OSCE envió una misión de relatores a los nuevos estados participantes; por otra, esta misión sumaba las funciones de realizar un informe sobre Nagorni-Karabaj.

¹¹⁷ Tan así es que Estados Unidos apoyó públicamente la mediación ruso-kazaja, de 20 de febrero de 1992, en el conflicto; vid. US DEPARTMENT OF STATE DISPATCH (1992) *US support for mediation between Armenia and Azerbaijan*, March, 9, p. 194.

¹¹⁸ Vid. RAMELOT y REMACLE (1995), op. cit., p. 115.

La Misión de la OSCE elaboró un informe especial, resultado de su corta (12 al 18 de febrero de 1992), pero intensa, visita a los territorios en conflicto¹¹⁹. El informe y las recomendaciones incluidas en él fueron discutidas y aprobadas por el Consejo Superior (CS). Así, el CS adoptó una serie de decisiones.

En primer lugar, se hacía un llamamiento para la imposición de un alto el fuego a "todas las fuerzas de la región de Nagorni-Karabaj, en la República de Azerbaiyán"¹²⁰. Asimismo, la OSCE apuntaba su voluntad de apoyar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados fuera de su ámbito; por ejemplo, el logrado por los ministros de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, Armenia y Azerbaiyán (producto de la mediación ruso-kazaja). En estos primeros pasos en la gestión del conflicto, la OSCE, que no tenía ningún papel en el establecimiento del alto el fuego, se comprometía a que personalidades de los estados OSCE contribuyesen a dicho proceso.

En segundo lugar, el CS solicitaba que todos los estados de la región impusiesen un embargo de armas a los beligerantes. En tercer lugar, se adoptaban iniciativas de asistencia humanitaria a fin de paliar la situación de los refugiados armenios y azeríes (creación de corredores de seguridad, intercambio de prisioneros, etc.). Sin embargo, la decisión más importante adoptada por el CS fue el establecimiento de un diálogo entre las partes, bajo los auspicios del PEE de la OSCE. A consecuencia del recrudecimiento de la violencia en Nagorni-Karabaj, el CS ofreció a las partes en conflicto la creación dentro de la OSCE de un marco de negociaciones específicas; así como el envío de una nueva Misión a la región¹²¹. En

¹¹⁹ El texto íntegro del Informe aparece en *CSCE/Communication* (1992), núm. 79, February 26.

¹²⁰ *CSCE/7-CSO/Diario*.

¹²¹ Esta segunda Misión de la OSCE, dirigida por el PEE del CS, el diplomático checo KUBIS, fue enviada a la región entre el 19 y el 23 de marzo de 1992; vid. *CSCE/8-CSO*, Diario, anexo; y *CSCE/Communications* (1992), núm. 117, March 24 y núm. 119, March 27. Se da la circunstancia de que esta Misión coincidió con otra, encabezada por el diplomático estadounidense VANCE y designada por el Secretario de Naciones Unidas, que recababa información sobre el conflicto. Ante dicha coincidencia, ambos diplomáticos decidieron viajar conjuntamente por la zona, para llevar a cabo

ese momento la OSCE, amén de apoyar espacios ajenos a ella para la solución del conflicto, también se implicó directamente ofreciendo sus estructuras e instrumentos para gestionarlo.

En esta línea, y como consecuencia de lo anterior, el CS sugirió, al Consejo de Ministros de la OSCE la celebración de una reunión adicional del mismo (fuera de los encuentros regulares), a fin de adoptar medidas e iniciativas pertinentes para actuar en la crisis de Nagorni-Karabaj. En dicha reunión¹²² se juzgó necesario que la OSCE se implicase, aún más, en el conflicto. Así se acordó que la Organización debía desempeñar un papel fundamental en la promoción de un proceso de paz para Nagorni-Karabaj y su zona circundante¹²³. En ese sentido,

"Los ministros expresaron su firme convencimiento de que una conferencia sobre Nagorni-Karabaj bajo los auspicios de la CSCE constituiría un foro permanente de negociaciones para un arreglo pacífico de la crisis sobre la base de los principios, compromisos y disposiciones de la CSCE"¹²⁴.

El lugar elegido para la realización de tal conferencia internacional, a propuesta de Alemania, fue Minsk, capital de Belarús. De ahí que este foro se conozca oficialmente como Conferencia de Minsk. Por su parte, el grupo de estados participantes en la misma es conocido como Grupo de Minsk. Por decisión del Consejo de Ministros, dicho Grupo está compuesto por once países: los directamente implicados, Armenia y Azerbaiyán; los fronterizos, Federación Rusa y Turquía; los

los objetivos de sus respectivas misiones; vid. F. GAER (1993) "The United Nations and the CSCE: Cooperation, Competition or Confusion", en M. LUCAS (ed.) (1993) *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft; pp. 161-206.

¹²² En paralelo a dicha reunión adicional del Consejo de Ministros, realizada en Helsinki (24 de marzo de 1992), tuvieron lugar los encuentros preparatorios de la Reunión de Revisión de la Organización que dió lugar al nacimiento del entramado de diplomacia preventiva y de gestión de crisis.

¹²³ Primera Reunión Adicional del Consejo de la CSCE, Resumen de Conclusiones, parág. 6.

¹²⁴ *Ibid*, parág. 8.

componentes de la Troika de la OSCE, entonces Alemania, Suecia y Checoslovaquia; así como Belarús, Estados Unidos, Francia e Italia. Además se acordó que, previa consulta con los estados participantes, se invitaría a "los representantes elegidos y otros representantes de Nagorni-Karabaj, en tanto que partes interesadas"¹²⁵.

Las disposiciones adoptadas¹²⁶ en este Primer Consejo Adicional de la OSCE constituían novedades importantes para la Organización. Por primera vez, se atribuía a la OSCE una responsabilidad de peso en un conflicto. Se recuerda que si bien la Organización había pretendido desempeñar un papel en la gestión de los conflictos yugoslavos, había sido desplazada y marginada por la acción de la UE y de Naciones Unidas.

Por otra parte parte, la convocatoria de una conferencia de carácter restringido, reflejo de la aplicación del principio de delegación de tareas a un grupo *ad hoc*, aparecía como un elemento totalmente nuevo. Hay que recordar, como ya se ha visto, que todas las reuniones (inclusive las de los grupos de trabajo) son de carácter plenario.

La creación de este grupo *ad hoc* ha generado opiniones diversas entre los analistas. Para algunos, entre ellos RAMELOT y REMACLE, el número restringido de participantes en el Grupo de Minsk implicaría:

"(...) mettre sur pied un comité efficace et de taille raisonnable qui ne soit pas paralysé par la lourdeur du processus de décision traditionnel de la CSCE".¹²⁷

Para otros, como es el caso de GHEBALI, la fórmula de una conferencia restringida

¹²⁵ Ibid., parág. 9.

¹²⁶ También se decidió que el PEE del Consejo de Ministros, DIENSTBIER, visitase la región con el fin de contribuir al establecimiento y mantenimiento de un alto el fuego efectivo; *ibid.*, parág. 7.

¹²⁷ RAMELOT y REMACLE (1995), *op. cit.*, p. 117.

se explicaría

"(...) probablement par le manque d'intérêt de la plupart des Etats de l'OSCE vis-à-vis de la question du Haut-Karabakh."¹²⁸

Lo importante, al margen de las diferentes opiniones que se tengan sobre el Grupo de Minsk, es que al atribuir a la OSCE funciones de gestión de crisis en Nagorni-Karabaj, se le estaban encomendando tareas de "peace-making". Tareas que, según el Programa para la Paz formulado desde Naciones Unidas, consistían en medidas destinadas a lograr que las partes hostiles llegaran a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos¹²⁹. Se iniciaba, así, la puesta en marcha de un proceso que ofrecía importantes esperanzas para lograr una solución negociada al conflicto.

a. El proceso de Minsk

Esta primera experiencia en el ejercicio de "peace-making", encomendada a la OSCE y que debía materializarse en la Conferencia de Minsk, se vió afectada desde sus inicios por una serie de dificultades. La más importante, y a la larga el problema más serio del proceso de Minsk, fue la de conseguir un alto el fuego. Dificultad que se convirtió en un verdadero lastre para dicho proceso.

Así, a la primera dificultad de orden técnico, y que consistió en la designación de presidente de la Conferencia (cargo que fue ocupado, sucesivamente, por los embajadores de Italia, RAFAELLI, de Suecia, ELIASSON y de Finlandia, TALVITIE), siguió la más significativa, la guerra abierta en la región. En efecto, a partir de 1992, como se ha mencionado, el enfrentamiento entre Azerbaiyán y los

¹²⁸ GHEBALI (1995), op. cit., p. 226.

¹²⁹ Vid. B.BOUTROS GHALI (1992) *Un Programa de Paz*, New York, Naciones Unidas, p. 12.

ANK¹³⁰, alcanzó las más altas cotas de virulencia. En este clima de extrema violencia, la OSCE procuró llevar cabo sus funciones de establecimiento de la paz. En ese sentido, tanto desde algunos estados como desde la propia organización, se intentó que la Conferencia sobre Nagorni-Karabaj viese la luz.

Así, ante el cariz que adquiriría el conflicto, Estados Unidos propuso (mayo de 1992) la convocatoria urgente de los estados participantes en el Grupo de Minsk. Propuesta a la que se opuso Armenia, ya que en dicha convocatoria se hacía mención explícita a la integridad de Azerbaiyán¹³¹. La posible utilización de la figura "consenso-menos-uno", solicitada por los azeríes, fue rechazada por algunos países, entre ellos Francia y Grecia. Así, con la actitud francesa y griega de impedir la aplicación de un instrumento en contra de las tesis armenias, afloraban políticas tradicionales e históricas de los estados europeos hacia el Cáucaso. No debe olvidarse la proximidad religiosa entre Grecia y Armenia, por una parte, y las estrechas relaciones de Francia y los países cristianos de la región, frente al mayor acercamiento del Reino Unido y el mundo islámico, por otra.

Por su parte, el presidente de la futura Conferencia convocó en Roma, entre junio y setiembre de 1992, hasta cinco rondas de reuniones (oficiales y oficiosas) tendentes a poner en marcha el proceso de paz. Sin embargo, estas reuniones, denominadas "Grupo de Minsk para la preparación de la Conferencia de Minsk", fracasaron, una y otra vez. Dos temas explican dicho fracaso. Por un lado, estaba la cuestión del estatuto que debían tener las autoridades de Nagorni-Karabaj en el marco de las negociaciones. En este sentido, se recuerda que Azerbaiyán había hecho saber que la solución al conflicto pasaba por mantener su integridad territorial. Su principio

¹³⁰ Entre abril y mayo se produjo una ofensiva sin precedentes de las fuerzas armenias para romper el bloqueo económico impuesto por el gobierno de Bakú. Tal ofensiva permitió a los ANK obtener el control de la ciudad azerí de Susha, en Nagorni-Karabaj y hacerse con el corredor de Latchín, ligando el enclave con Armenia.

¹³¹ REMACLE y RAMELOT (1995), op. cit., pp. 117-118.

de partida era que "there is no non-Azerbadjani land in Azerbaidjan"¹³². Es más, con motivo de la Reunión Adicional del Consejo de Ministros (Helsinki, marzo de 1992), había mostrado su disconformidad con la participación a título individual, como "partes interesadas", de las autoridades de Nagorni-Karabaj. Esta circunstancia -el veto azerí- a la participación de las autoridades de Nagorni-Karabaj, fuera de la delegación de Azerbaiyán, generó, a su vez, las protestas de Armenia, que solicitaba que las mencionadas autoridades participasen con el mismo estatuto que los estados. Incluso, las autoridades de Stepanakert llegaron a pretender el reconocimiento internacional de la independencia de Nagorni-Karabaj, en clara contradicción con uno de los principios básicos de la OSCE: la inviolabilidad de las fronteras¹³³.

Por otro lado, estaba la cuestión de la ocupación armenia de territorios azeríes. Azerbaiyán exigía como condición *sine qua non* para negociar la retirada de las fuerzas armenias de su territorio, así como el regreso de los refugiados. La situación se complicó aún más, ante la insistencia de Azerbaiyán para que se atribuyese al gobierno de Erevan la responsabilidad moral y política en las acciones de milicias armenias no oficiales. Milicias que, al parecer, estaban directamente subordinadas al parlamento de la auto-proclamada República de Nagorni-Karabaj¹³⁴.

A la luz de lo expuesto, se avanzó muy poco en el intento de convocar la tan ansiada Conferencia de paz. El balance del primer año de gestión de la crisis, 1992, no podía ser más desalentador. La reunión del Consejo de Ministros de Estocolmo (diciembre 1992) fue incapaz de adoptar decisiones importantes respecto al conflicto. Se limitó a solicitar al PEE que se continuasen los esfuerzos para hacer avanzar el proceso de paz¹³⁵. El único acuerdo a reseñar fue en torno al posible despliegue de

¹³² Esta afirmación está incluida en el texto distribuido por Azerbaiyán en el marco de la reunión del Consejo de Ministros de Estocolmo, en diciembre de 1992.

¹³³ FULLER (1993e), op. cit. p. 22.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Vid. CSCE/Tercera Reunión del Consejo (1992), Estocolmo, Resumen de conclusiones.

fuerzas para el mantenimiento de la paz en la zona del conflicto. Sin embargo, no se decidió si dichas fuerzas irían bajo supervisión de la OSCE o de Naciones Unidas. Es importante recordar que, de acuerdo a lo decidido en la Reunión de Revisión de Helsinki (1992), la OSCE, en tanto que acuerdo Regional según el capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, podía organizar dichas operaciones¹³⁶. La mención a Naciones Naciones y la posibilidad de llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz por parte de la OSCE, en solitario o con Naciones Unidas, sirven para profundizar el tema con el que se abría este epígrafe: la "internacionalización de la crisis de Nagorni-Karabaj". O si se prefiere, "las estrategias de internacionalización" de dicho conflicto.

b. La colaboración OSCE-Naciones Unidas

La aparición de un nuevo actor, en este caso Naciones Unidas, en la crisis de Nagorni-Karabaj se inscribe en lo que se puede denominar como la "estrategia de internacionalización" de los conflictos. Es decir, la estrategia que consiste en que los actores implicados en un conflicto privilegien¹³⁷ la actuación de una u otra organización, en función de sus propios intereses y de las alianzas que puedan generar con las potencias presentes en dichas organización.

Los primeros intentos para que Naciones Unidas interviniera en Nagorni-

¹³⁶ CSCE/Documento de Helsinki. *El Desafío del Cambio* (1992), Declaración, parág. 25.

¹³⁷ Esta "estrategia" de los actores en privilegiar una u otra organización según sus "intereses" ha sido muy variable en el caso que aborda este capítulo. Así, por ejemplo, antes de 1993, Armenia prefirió someter al Consejo de Seguridad una posible operación de paz para el enclave. Por su parte, Azerbaiyán insistió, al principio, que la OSCE fuese la principal gestora. En el caso azerí, la razón que justificó su posición fue su no pertenencia a la CEI, Comunidad de la que si formaba parte Armenia. Cuando el conflicto alcanzó la categoría de guerra abierta, fue el propio gobierno de Bakú el que solicitó la participación de Naciones Unidas, mientras que Erevan prefirió la OSCE. Más adelante, tanto azeríes como armenios, ambos ya dentro de las estructuras de cooperación de la CEI, preferirán la gestión de la Federación Rusa, estado motor de dicha Comunidad. La internacionalización del conflicto ha sido tratada en E. FULLER (1992) "Nagorno-Karabakh: Internal Conflict Becomes International", *RFE/RL Research Report*, núm. 11.

Karabaj datan de 1991. Dichos intentos, "interferidos"¹³⁸ por la URSS, se deben a Armenia y fueron motivados por el hecho de que unidades soviéticas y azeríes deportaron a civiles armenios de Nagorni-Karabaj. En marzo de 1992, ya autodeclarada la independencia de Nagorni-Karabaj y ante la violencia alcanzada en el conflicto, el ministro de asuntos exteriores azerí, en una entrevista con el Secretario de Naciones Unidas, hizo saber su preocupación por la lucha que tenía lugar en el enclave sin visos de solución pacífica¹³⁹. Ello determinó el envío de una misión "fact-finding". Dicha misión, encabezada por el ex-secretario de estado estadounidense VANCE, coincidió, como ya se ha mencionado, con la enviada por la OSCE. A partir del informe del representante del Secretario General, y en base al consenso alcanzado en el seno del Consejo de Seguridad, Naciones Unidas decidió que la OSCE se encargara de conducir el proceso de "peacemaking"¹⁴⁰ (convocatoria de conferencia y actuación como tercera parte en una mediación). Por su parte, Naciones Unidas se encargaría de proveer asistencia técnica y humanitaria, a petición de la OSCE. De esta forma, se establecía una división de tareas entre ambas organizaciones.

La relativa estabilización de la situación en Nagorni Karabaj, a comienzos de 1993, llevó al presidente del Grupo de Minsk, embajador RAFFAELLI, a convocar una reunión oficiosa del mismo en Roma (febrero 1993). Se pretendía que las partes en conflicto acordasen un alto el fuego, y que éste fuera controlado por una misión de observadores de la OSCE.

Sin embargo, una nueva ofensiva de los ANK en territorio azerí (conquista de la ciudad de Kelbadjar), a fin de marzo, amenazó el casi inexistente proceso de paz

¹³⁸ GAER (1993), op. cit., p. 177.

¹³⁹ NATIONS UNIES (1992), *Document S/23896*, 11 mai.

¹⁴⁰ GAER (1993), op. cit., p. 178.

de Minsk. Azerbaiyán, apoyado por un grupo de países¹⁴¹, solicitó una reunión de urgencia del CS, gracias a las posibilidades que ofrecía un instrumento creado en la OSCE de la post-guerra fría (Mecanismo de Berlín)¹⁴². En esta reunión del CS¹⁴³ (abril 1993) quedaron de manifiesto nuevamente las simpatías de los participantes en favor de uno u otro estado. Así, la propuesta de utilizar el consenso-menos uno contra Armenia, sugerida por Azerbaiyán y apoyada por Turquía, y la posibilidad de emitir una declaración conminando a las fuerzas armenias a retirarse de territorio azerí (formulada por Estados Unidos) fueron rechazadas (como en el caso de Latchin) por los países favorables a Armenia, Francia y Grecia.

Ante esta situación que impedía la adopción de cualquier medida, la OSCE decidió enviar la cuestión al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se iniciaba, así, una particular relación entre las dos organizaciones.

El Consejo de Seguridad adoptó, el 29 de abril, la Resolución 822; la primera de una serie de resoluciones relativas a Nagorni-Karabaj. Dicha Resolución, y las que siguieron (853, 874, 884), confirmaron un hecho significativo en el conflicto de Nagorni-Karabaj: el papel predominante que la organización universal (Naciones Unidas) otorgó a la regional (la OSCE) en el conflicto. Papel predominante que se deduce al ser la OSCE la encargada y la responsable de gestionar el proceso de paz y de organizar una futura operación de mantenimiento de la paz. El contenido de las mencionadas resoluciones reproduce¹⁴⁴, en su práctica totalidad, el contenido de los informes enviados al Consejo de Seguridad por el presidente del Grupo de Minsk y no por el Secretario General de Naciones Unidas. Esta circunstancia es excepcional

¹⁴¹ El grupo de países que apoyó a Azerbaiyán en su solicitud estaba conformado por: los Doce de la UE, Albania, Bosnia-Herzegovina, Hungría, Polonia y Turquía.

¹⁴² Este mecanismo ha sido abordado en el capítulo 5, apartado 3.

¹⁴³ Vid. *CSCE/21-CSO*, Diario.

¹⁴⁴ A excepción de la primera de las resoluciones, la 822, las otras resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad reprodujeron los informes del Presidente de la Conferencia de Minsk.

en el ámbito de Naciones Unidas, ya que, tal como apuntan RAMELOT y REMACLE, se aplica una lógica inversa a la que ha inspirado las relaciones entre la organización universal y las organizaciones regionales¹⁴⁵.

Al analizar el contenido de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Nagorni-Karabaj, se observa que dichas resoluciones se convierten en verdaderos instrumentos de presión¹⁴⁶ sobre las partes en conflicto para alcanzar un alto el fuego y, fundamentalmente, para iniciar negociaciones dentro del ámbito del Grupo de Minsk. Este Grupo, en consecuencia la OSCE, aparece como el "gestor" natural del conflicto. A modo de ejemplo se pueden apuntar las siguientes disposiciones de las Resoluciones de Naciones Unidas. Así el Consejo de Seguridad:

- exhorta a las partes a reemprender inmediatamente las negociaciones a fin de lograr una solución pacífica en el marco del proceso de paz del Grupo de Minsk de la OSCE¹⁴⁷;
- suscribe los esfuerzos permanentes de paz realizados por el Grupo de Minsk de la OSCE y apoya todos los esfuerzos para llevar a cabo lo dispuesto por las resoluciones de Naciones, en especial un "calendario de medidas urgentes" elaborado por la OSCE a fin de lograr el cese de hostilidades¹⁴⁸;
- recomienda a las partes aceptar el calendario mencionado y solicita al Secretario General la designación de un representante para la Conferencia de Minsk, con el objetivo de aportar toda la ayuda necesaria al proceso de paz¹⁴⁹.

Sin embargo, en esta coordinación entre ambas organizaciones para abordar

¹⁴⁵ RAMELOT y REMACLE (1995), op. cit., p. 121. Vid. Capítulo VIII (arts. 52,53 y 54) de la Carta de Naciones Unidas.

¹⁴⁶ GHEBALI (1996), op. cit., p. 266.

¹⁴⁷ Res. UNSC 822, op. cit., párag. 3.

¹⁴⁸ Res. UNSC 853, op. cit., párag. 6 y Res. UNSC 874, op. cit., párgs. 2,3 y 5.

¹⁴⁹ Res. UNSC 874, op. cit. párag. 7.

la cuestión de Nagorni-Karabaj, se detectó una importante fisura. Mientras la OSCE evitó, en todo momento, cualquier referencia que implicase un prejuicio sobre el futuro estatuto de Nagorni-Karabaj, Naciones Unidas, en todos los documentos emitidos, se ha referido a la "región de Nagorni-Karabaj de la República del Azerbaiyán"¹⁵⁰. Este lenguaje onusiano será constantemente criticado por Armenia desde el ámbito de Naciones Unidas¹⁵¹ y desde la propia OSCE¹⁵².

La agudización del conflicto actuó a modo de revulsivo dentro de la OSCE. La Organización decidió actuar en un doble frente: en el propio terreno de los acontecimientos y dentro del marco institucional de la OSCE. En el primer caso, con el consentimiento de las partes, organizó un grupo *ad hoc* para enviar a la zona de conflicto. Este grupo, con mandato del CS y cuyo objetivo fue preparar *in situ* la llegada de una "misión de observación de la OSCE", se desplazó a la zona durante el mes de abril (1993). En el segundo caso, y según lo dispuesto por el CS, en el seno de una de las instituciones de la OSCE, el CPC, se creó un "Grupo inicial de planificación operacional", a fin de contribuir a la puesta en marcha de los acuerdos que se alcanzasen¹⁵³.

En esta tónica de intentar alcanzar una solución pacífica al conflicto, la OSCE adoptó (junio 1993), con el acuerdo de los presidentes de Armenia y Azerbaiyán y del presidente armenio del Consejo Supremo de Nagorni-Karabaj, un "calendario de

¹⁵⁰ Vid. Res. UNSC 853 (April 29, 1993), parág. 9 del dispositivo de la resolución; Res. UNSC 874 (October 14, 1993), parág. 3 del preámbulo; y Res. UNSC 884 (November 12, 1993), parág. 4 del preámbulo y parág. 2 del dispositivo de la resolución.

¹⁵¹ Vid. Documents UN/S 26614 October 22 1993.

¹⁵² Vid. CSCE/Communication (1993), núm. 281, October 21.

¹⁵³ El plan elaborado por el grupo operacional constaba de dos grandes etapas. A la primera etapa de verificación (alto el fuego y retirada de todo el personal armado de Kelbadjar) seguiría otra de vigilancia de lo acordado. En la puesta en práctica de dicho plan participarían alrededor de seiscientos efectivos (la mayor parte personal militar), contándose entre éstos Cascos Azules de Naciones Unidas provenientes de los Altos del Golán; vid. RAMELOT y REMACLE (1995), op. cit., p. 121 y T. KOKKINIDES (1995) "L'OSCE: une opportunité perdue pour la sécurité européenne", *Relations internationales et stratégiques*, núm. 18, pp. 95-97.

medidas urgentes". Este calendario¹⁵⁴, que contaba con el beneplácito de Naciones Unidas, preveía la suspensión de las actividades militares, la evacuación de los territorios azeríes ocupados, el fin del bloqueo establecido por Azerbaiyán, el envío de una misión de observación de la OSCE y la convocatoria de la Conferencia de Minsk. Conferencia que tenía como objetivo, la difícil tarea de fijar el estatuto definitivo de Nagorni-Karabaj.

Desafortunadamente, los acontecimientos desbordaron nuevamente a la Organización. Dos hechos impidieron la puesta en marcha del calendario pactado, y actuaron como una verdadera losa para el proceso de paz. En primer lugar, la destitución del presidente constitucional azerí, ELCHIBEY, y su reemplazo por el presidente, ALIEV (junio 1993), que situó a Azerbaiyán al borde de una guerra civil. No debe olvidarse que había sido el presidente destituido el que había negociado las medidas destinadas a establecer un alto el fuego. Desde la propia OSCE se condenó "toda tentativa antidemocrática"¹⁵⁵ y se exhortó al mantenimiento del orden constitucional como marco para encontrar una solución negociada al conflicto. En segundo lugar, hay que mencionar una nueva ofensiva de las fuerzas armenias de Nagorni-Karabaj sobre el territorio azerí, la conquista de Agdam (julio 1993). La ocupación de Agdam, en el norte de Azerbaiyán, significó el fin de la posible puesta en marcha del calendario para la paz de la OSCE, refrendado por Naciones Unidas. También implicó el inicio del declive de la OSCE como organización encargada de gestionar el conflicto. Comenzaba, así, una nueva etapa en el conflicto de Nagorni-Karabaj, en la que la OSCE cedió el protagonismo a nuevos actores.

2.2. Una oportunidad perdida para la OSCE

¹⁵⁴ El calendario hubo de modificarse en dos ocasiones a petición de Azerbaiyán. Estado que solicitó, en concreto, que se incluyese una referencia a los derechos de los azeríes expulsados de Nagorni-Karabaj.

¹⁵⁵ En base a una declaración elaborada por los Doce, la OSCE, hizo pública su opinión sobre la situación en Azerbaiyán, vid. CE (1993) Coopération politique européenne, *Déclaration sur le risque de guerre civile provoqué par la rébellion eb Azerbaïdjan*, Bruxelles, 17 juin.

El fracaso de las dos organizaciones internacionales, OSCE y Naciones Unidas, encargadas de gestionar el conflicto, dejó abiertas las puertas a nuevos actores, que asumirían el papel de gestores en Nagorni-Karabaj. El presente apartado aborda esa doble cuestión: el declive de la OSCE en el manejo político del conflicto y el protagonismo que asumirán actores estatales y no gubernamentales en dicho conflicto; siendo el papel de la Federación Rusa el más significativo.

a. El declive de la OSCE como gestora del conflicto

Los sucesos acaecidos a mediados de 1993 (destitución del presidente azerí y nueva avanzada de los ANK sobre Azerbaiyán) determinaron un nuevo rumbo en la gestión del conflicto. Este cambio afectaba a dos ámbitos del conflicto.

El primero, es el ámbito de los actores y las negociaciones. En este sentido, el gobierno de Bakú adoptó una nueva estrategia, tanto en sus relaciones con el gobierno de Moscú como hacia el conflicto. En el primer caso se produjo un acercamiento a la Federación Rusa y a la CEI¹⁵⁶. En el segundo caso, el gobierno azerí decidió negociar el alto el fuego directamente con los ANK¹⁵⁷. A estas novedades hay que añadir otra de peso, el protagonismo que comienza a asumir la Federación Rusa en la gestión del conflicto, en detrimento de la OSCE. Desde comienzos de 1993, la participación rusa en los conflictos del espacio ex-soviético se acrecentó de manera significativa, en especial en el Cáucaso¹⁵⁸. Dicha implicación rusa en Nagorni-Karabaj, facilitada en parte por el cambio de autoridades en Bakú,

¹⁵⁶ En esta época se produce la adhesión de Azerbaiyán al Tratado de Seguridad Colectiva de la CEI (Tratado de Tashkent de 15 de mayo de 1992).

¹⁵⁷ Para algunos autores, la decisión del presidente azerí de negociar directamente con los armenios de Nagorni-Karabaj se debe al rechazo por parte de estos últimos de una misión de la OSCE, confirmando así la pérdida de protagonismo de la Organización; vid. RAMELOT Y REMACLE (1995), op. cit., p. 122.

¹⁵⁸ En febrero el presidente ruso ha hecho saber que "(...) international bodies should grant Russia "special powers as a guarantor of peace and stability" throughout the former Soviet Union"; E, FULLER (1993) "Russia's Diplomatic Offensive in the Transcaucasus", *RFE/RL Research Report*, vol. 2, núm. 39, p. 30.

fue evidente. A partir de ese momento, la Federación actúa como única mediadora entre las autoridades de Bakú y de Stepanakert a la hora de negociar¹⁵⁹.

El segundo cambio, directamente derivado del primero, afecta a la propia OSCE. La Organización, ante los hechos descritos, modificó su estrategia de negociación. En un primer momento y en función del trabajo realizado¹⁶⁰, se contempló la posibilidad de utilizar uno de los instrumentos de gestión de crisis de la OSCE: las "misiones de larga duración"¹⁶¹. Dichas misiones se establecerían en Bakú, Erevan y Stepanakert, con el fin de mantener contacto directo con las partes hostiles, fijar un nuevo calendario para la aplicación de las resoluciones de Naciones Unidas y, fundamentalmente, proceder a la apertura, en noviembre (1993), de la Conferencia de Minsk. Entre los temas a negociar por estas misiones destacaba la posible puesta en marcha de la primera operación OSCE de mantenimiento de la paz.

Sin embargo, estos cambios de método en la gestión del conflicto no dieron resultado alguno. La Conferencia de Minsk no se llegó a convocar y, como resultado, la OSCE tuvo que ceder su papel de gestora del conflicto a la Federación Rusa. El fracaso de la OSCE en la convocatoria de la Conferencia de paz para Nagorni-Karabaj se explica por el "juego de intereses" llevado a cabo por distintos actores, Intereses que boicotearon¹⁶², desde el seno de la propia Organización, la gestión de la OSCE.

¹⁵⁹ Vid. E. FULLER (1994d) "The Karabakh Mediation process: Grachev versus the CSCE", *RFE/RL Research Report*, vol. 3, núm. 23, June, pp. 13-17.

¹⁶⁰ Es decir, los informes que hacen llegar, en octubre, a la OSCE tanto el Representante Personal del PEE para la región (el diplomático sueco MOSSBERG), como el propio PEE (la ministra sueca UGGLAS), tras su visita a Nagorni-Karabaj.

¹⁶¹ Dichas misiones han sido analizadas en PAYE y REMACLE (1994), op. cit.

¹⁶² En este sentido, son ilustrativa las palabras de la PEE, UGGLAS cuando visita la región. Ella afirma: "(...) the CSCE could contribute to peacemaking efforts only if the warring parties themselves were willing to end hostilities (...) and neither side was interested in serious negotiations"; E. FULLER (1994a) "Russia, Turkey, Iran, and the Karabkh Mediation", *RFE/RL Research Report*, vol. 3, núm. 8, p. 32.

Así, la Federación Rusa aprovechó los cambios políticos acaecidos en Azerbaiyán para llevar a cabo una política de aproximación a las nuevas autoridades y, de esta forma, reemplazar a la OSCE en la gestión del conflicto y en el posible despliegue de una operación de mantenimiento de la paz¹⁶³. En este sentido, son elocuentes las palabras del negociador especial ruso para Nagorni-Karabaj, KAZIMIROV, quien afirmaba:

"(...) la médiation de la CSCE a été inefficace parce que cette organisation n'avait pas à sa disposition le moyens d'imposer un accord de cessez-le feu qui puisse être réalisé".¹⁶⁴

Las palabras del mediador ruso no sólo destacan la ineficacia de la OSCE en su calidad de gestora del conflicto y, por ende, la necesidad de que otro actor asuma esa gestión (en este caso la Federación Rusa), sino que también dejan al descubierto otro hecho importantísimo. Este hecho es el escaso interés y la falta de voluntad de los países occidentales, participantes en la OSCE, para contribuir activamente en la gestión militar del conflicto¹⁶⁵. A su vez, los oficiales armenios y azeríes habían mostrado su disconformidad y pérdida de confianza en el proceso de paz llevado a cabo por la OSCE. De hecho, en sus declaraciones habían sugerido, más de una vez, la posibilidad de una mediación rusa e incluso iraní¹⁶⁶.

¹⁶³ Se recuerda que en el Documento de Helsinki (1992) se hace mención a este tipo de operaciones y se explicita la posible cooperación con otras organizaciones regionales y transatlánticas. Las organizaciones que se mencionan son: la UE, la OTAN, la UEO y la CEI. Con respecto a esta última organización, el Documento afirma que "La CSCE podría pedir a otras instituciones y mecanismos, entre ellos el mecanismo de mantenimiento de la paz de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), que apoye el mantenimiento de la paz en la región OSCE", vid. *CSCE/Documento de Helsinki. El Desafío del Cambio* (1992), Capítulo III, parág. 52.

¹⁶⁴ Citado en RAMELOT y REMACLE (1995), op. cit., p. 123.

¹⁶⁵ En las conversaciones sobre una posible operación de mantenimiento de la paz en Nagorni-Karabaj, se había calculado un primer envío de 150 a 200 efectivos. La contribución de los países occidentales a ese posible envío no llegaba a la treintena de efectivos. El único estado que se manifestó abiertamente dispuesto a contribuir fue Turquía. vid. KOKKINIDES (1995), op.cit., p. 97.

¹⁶⁶ Vid. FULLER (1994a), op. cit., pp. 31-36.

En esa misma línea, pérdida de confianza en la OSCE, se había manifestado Turquía con motivo de una reunión tripartita entre los presidentes ruso y azerí y la primera ministra turca, ÇILLER (setiembre 1993). Si bien el gobierno de Ankara había dado su beneplácito para reemplazar a la OSCE por la Federación Rusa en su calidad de mediadora en Nagorni-Karabaj, se negó a aceptar el establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz rusa o ruso-turca.

De esta forma, prevalecieron los intereses de los estados mencionados, paralizando la acción de la OSCE en la región. Hay que recordar que la región es considerada "zona natural de influencia" por rusos, turcos e iraníes.

La pérdida de protagonismo de la OSCE en la gestión del conflicto se confirmó a finales de 1993. El Consejo de Ministros de Roma (30 noviembre - 1 de diciembre) no incluyó ninguna referencia sustantiva respecto a Nagorni-Karabaj en sus conclusiones¹⁶⁷. La única disposición relativa al conflicto, surgida del Consejo de Roma, fue la designación de un nuevo presidente para la nunca convocada Conferencia de Minsk. A tal fin, se nombró al diplomático sueco ELIASSON. Con la designación de un nuevo presidente del Grupo de Minsk, el proceso destinado a generar paz en el Caúcaso entraba en otra etapa.

b. El protagonismo ruso

El año 1994 sería pródigo en lo que a novedades se refiere en el conflicto de Nagorni-Karabaj. En primer lugar, hay que mencionar la intensa actividad desplegada por el nuevo presidente del Grupo de Minsk (al igual que ocurrió durante la

¹⁶⁷ La falta de referencia al conflicto de Nagorni-Karabaj se debió a la negativa de Armenia para aceptar un texto en él que se incluyese una referencia a la integridad territorial del Azerbaiyán. La negativa armenia generó, a su vez, la oposición azerí a la adopción de una declaración que no incluyese tal referencia.

presidencia sueca de la Organización en 1992)¹⁶⁸. Como consecuencia de esta actividad, tuvo lugar en Praga (abril) una reunión oficiosa del Grupo. En dicha reunión se decidió la adopción y la aplicación, con el consentimiento de las partes hostiles, de una serie de "medidas de confianza" tanto en el ámbito de la dimensión humana como en el de la dimensión militar¹⁶⁹.

En segundo lugar, debe destacarse un hecho crucial en el desarrollo de la gestión del conflicto: el cese de hostilidades. En efecto, como consecuencia de las conversaciones entre la Federación Rusa, Azerbaiyán y los armenios de Nagorni-Karabaj, y confirmando el papel central de Moscú en el conflicto, se adoptó un alto el fuego con garantía rusa (mayo). El alto el fuego, logrado por la mediación de la Federación, confirmó el papel dirigente de esta última en la crisis.

En tercer lugar, y por primera vez desde que una organización internacional se hiciera cargo de la gestión del conflicto, se detectaron resultados satisfactorios en las negociaciones entre las partes. Aprovechando el alto el fuego, logrado por Moscú, el presidente del Grupo de Minsk, conjuntamente con el negociador especial del presidente ruso, elaboraron un proyecto de medidas destinadas a asegurar y consolidar ese alto el fuego. Dicho proyecto se centró en torno a dos temas centrales: la colaboración entre la OSCE y la Federación Rusa en el conflicto, y el establecimiento de una fuerza de observación internacional en Nagorni-Karabaj. Respecto al primer

¹⁶⁸ En los años de existencia de la "nueva OSCE" hay que destacar un hecho significativo, la gran actividad y el dinamismo que la diplomacia sueca ha dado a la Organización. Actividad y dinamismo que se han dejado notar cuando Suecia ha presidido la Organización y en los grupos en los que ha ocupado un lugar directivo. La actuación sueca habría que inscribirla dentro de la expresión formulada por PALME, "Foreign Policy is our first line of defense", y que se traduce en términos prácticos en que una política exterior activa previene crisis, reduce los riesgos de la guerra y refuerza la propia seguridad; vid. HJELM-WALLEN, L. (1996) "Common Security after the Cold War. A Swedish View", en ORRENIUS, A. y TRUEDSON, L. (1996) *Visions of European Security - Focal Point Sweden and Northern Europe* (Report from a project), Stockholm, Olof Palme International Center, p. 66.

¹⁶⁹ En en el ámbito de la dimensión humana se pactó la no agresión a la población civil, la atención a heridos, la prohibición del pillaje. En el ámbito de la dimensión militar se acordó informar al Grupo de Minsk sobre los efectivos militares desplegados en la zona.

tema, se señalaba la presencia rusa, como actor indispensable (mediador) en el conflicto. Asimismo, se establecía el marco OSCE como la estructura diplomática legitimadora de los acuerdos alcanzados. Respecto al segundo tema, el establecimiento de una fuerza multinacional en el terreno, se abría una seria polémica dentro de la Organización en torno a la composición de dicha fuerza. Mientras la Federación Rusa ha pretendido y pretende que dicha fuerza esté integrada, en su mayoría, por efectivos rusos¹⁷⁰, otros estados, se han opuesto taxativamente, es el caso de Estados Unidos, Noruega, Ucrania, República Checa y los bálticos¹⁷¹.

El Documento de la Reunión de Revisión de Budapest (diciembre 1994) recogió los dos temas que aparecían en el proyecto. Así se formalizó "oficialmente" la colaboración entre la Federación Rusa y la OSCE en la gestión del conflicto de Nagorni-Karabaj, confirmándose la "contribución crucial" de la Federación en dicho

¹⁷⁰ Con motivo del Consejo de Roma (diciembre 1993), el entonces ministro de asuntos exteriores ruso, KOZIREV, sugirió que se otorgase un estatuto oficial en el marco de la OSCE a las fuerzas de mantenimiento de la paz de la Federación Rusa y de la CEI. Sugerencia a la que se opusieron algunos países, puesto que veían en la propuesta rusa la "legitimación" de una "doctrina Monroe a la rusa", vid.

¹⁷¹ En este sentido, las palabras del ministro de asuntos exteriores estonio, VELLISTE, fueron elocuentes al manifestar que su país observaba: "(...) avec une grande inquiétude les récents efforts de la Fédération pour parvenir à un accord international sur son rôle accru sur le territoire de la CEI", cita recogida en KOKKINIDES (1995), op. cit., p. 96. El tema de las operaciones de paz y el papel de la Federación Rusa en las mismas han sido los que más literatura han generado en torno al conflicto de Nagorni-Karabaj, incluso más que el propio conflicto en sí; vid., entre otros, ALLISON, R. (1994) *Peacekeeping in the Soviet Successor States*, Paris, WEU Institute for Security Studies ("Chaillot Papers", núm. 18); S. CROW (1992) "Russian Peace-Keeping, Defense, Diplomacy or Imperialism?", *RFE/RL Research Report*, vol. 1, núm. 37, pp. 37-40; ídem (1992) "The Theory and Practice of Peace-Keeping in the Former USSR", *RFL/RL Research Report*, vol. 1, núm. 37, pp. 31-36; ídem (1994) "Russia Promotes the CIS as an International Organization", *RFE/RL Research Report*, vol. 3, núm. 11, pp. 33-38; H.G. EHRHART y D. HAGLUND (eds.) (1995) *The "New Peacekeeping" and European Security: German and Canadian Interest and Issues*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft; en especial los trabajos de N. MAC FARLANE y A. SCHNABEL "Russian Approaches to Peacekeeping" e I. PETERS "CSCE and Peacekeeping: An institution and its instruments as "Victims" of Conflicting State Interests", pp. 69-90 y 107-126, respectivamente; I. FACON (1996) "La conception russe du maintien de la paix", *Défense Nationale*, Février, pp. 67-83; GHEBALI (1996), op. cit., pp. 323-328; A. RAEVSKY e I.N. VOROB'EV (1994) "Russian Approaches to Peacekeeping Operations", *UNIDIR Research Paper*, núm. 28; UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE (1994) *Rapport DE PUIG sur "La sécurité européenne: la prévention et la gestion des crises"*, Document 1418 de l'Assemblée, pp. 12-13; H. VILEN (1996) "Planning for Peacekeeping Mission for the Nagorno-Karabakh Conflict", *Security Dialogue*, vol. 27, núm. 1, March, pp. 91-94.

conflicto¹⁷². Es más, se reforzó el papel ruso, al designarse, en Budapest, un copresidente ruso para el Grupo de Minsk¹⁷³. En relación con el establecimiento de una fuerza multinacional para el mantenimiento de la paz en Nagorni-Karabaj, se alcanzó una solución a medio camino entre las pretensiones rusas y las posturas de otros estados. Así, se supeditó la conformación y establecimiento de dicha fuerza a la égida de Naciones Unidas, y al cumplimiento de dos condiciones fundamentales. La primera condición radicaba en que dicha fuerza fuese solicitada por las partes hostiles, después de alcanzar algún tipo de solución entre ellas. La segunda condición se centró en que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptase una resolución en tal sentido. De esta forma, la OSCE perdía la posibilidad de ser la primera organización internacional, al margen de Naciones Unidas, en organizar de forma autónoma e independiente una operación de mantenimiento de la paz¹⁷⁴. De este modo la OSCE perdía una vez más la oportunidad de desempeñar el principal papel en la gestión de la crisis.

Si el alto el fuego había sido el objetivo principal a conseguir desde que la crisis se convirtió en un conflicto militar abierto, el mantener ese cese de hostilidades y el consensuar el estatuto de Nagorni-Karabaj entre las partes fueron los siguientes objetivos a alcanzar. La consecución de dichos objetivos se convirtió en la principal actividad del Grupo de Minsk durante 1995¹⁷⁵. El diplomático finés TALVITIE

¹⁷² El Documento de Budapest se refiere a la actuación rusa de la siguiente manera: "(...) los Estados participantes acogieron con satisfacción la confirmación por las partes en el conflicto del alto el fuego convenido el 12 de mayo de 1994 gracias a la mediación de la Federación Rusa en cooperación con el Grupo de Minsk de la CSCE", vid. *CSCE/Documento de Budapest. Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era* (1994), Decisiones II, parág. 1.

¹⁷³ *Ibid.*, parág. 2.

¹⁷⁴ En la Reunión de Budapest se decidió el reemplazo del "Grupo inicial de planificación operacional", que funcionaba en el seno del CPC, por el "Grupo de Planificación a Alto Nivel" (GPAN) para diseñar y organizar la posible operación de mantenimiento de la paz para Nagorni-karabaj. Trabajo que ha sido coordinado por la OSCE y Naciones Unidas.

¹⁷⁵ En contraste con lo que había sucedido con anterioridad, la actividad del Grupo de Minsk en 1995 fue sumamente intensa, reuniéndose en ocho ocasiones. Moscú, Helsinki, Bonn y Viena acogieron las distintas reuniones.

reemplazó al representante de Suecia en el, ahora co-presidido, Grupo (abril). La planificación de la operación de mantenimiento de la paz a desplegar en la región fue el tema central de la agenda de los co-gestores del conflicto. En el Consejo de Ministros de Budapest se debía examinar y consensuar cualquier decisión al respecto. Así, en julio, el GPAN sometió a consideración del PEE un borrador sobre el modelo de la Misión multinacional de mantenimiento de la paz de la OSCE para Nagorni-Karabaj (MMMP)¹⁷⁶, Misión que requería el consentimiento de las partes, para lo que era necesario una mejora de las tensiones sobre el terreno. En agosto, el Representante Personal del PEE desplegó una intensa actividad en la zona a fin de obtener algún avance en la solución política del conflicto. Sin embargo, las gestiones diplomáticas dieron lugar a mínimos progresos en el arreglo de la crisis. Dos cuestiones de fondo impedían -e impiden- cualquier avance. Una ya mencionada, el estatuto de Nagorni-Karabaj; la otra, los estatutos del corredor de Latchín y el de la ciudad de Shusha. Latchín, se recuerda, une territorialmente Armenia con Nagorni-Karabaj, y Shusha, ciudad azerí en Nagorni-Karabaj (ocupada por fuerzas armenias), une Latchín con Stepanakert (capital de Nagorni-Karabaj). Las partes implicadas en el conflicto han mantenido, tras el alto el fuego, posiciones irreconciliables frente a las cuestiones mencionadas. Armenia ha sostenido que el estatuto de Nagorni-Karabaj debe ser determinado por el Grupo de Minsk (en el ámbito de la OSCE) después del despliegue de la MMMP. Azerbaiyán, por su parte, desea que dicho estatuto se defina antes del establecimiento de la MMMP. Finalmente, los ANK consideran que cualquier solución pasa por la no "integridad de Azerbaiyán".

En el Consejo de Ministros de Budapest (diciembre 1995), el Grupo de Minsk se presentó con escasos resultados¹⁷⁷. Los intentos de la presidencia húngara de la

¹⁷⁶ Vid. *OSCE/Informe del Secretario General* (1995), p. 14. Sin embargo, en dicho borrador que hacía mención a cuestiones como costos de la operación, estrategia, número de efectivos, etc., no aparecía ninguna referencia a la composición de la misma.

¹⁷⁷ En este sentido, hay que apuntar la negociación e intercambio de prisioneros entre las partes. Intercambio no exento de problemas, ya que fue interrumpido en diversas ocasiones, debido a las acusaciones armenias contra Azerbaiyán de sabotaje del oleoducto que pasa por Georgia y que lleva gas a Armenia. En el documento del Consejo de Ministros de Budapest se reafirma que el proceso de

OSCE para encontrar una solución negociada a la crisis tampoco produjeron un avance significativo. En ese sentido, se puede apuntar el establecimiento de un pequeño grupo en Tbilissi (Georgia), encargado de contactar con las partes hostiles y hacer que éstas iniciasen, aunque fuese fuera del ámbito de la OSCE, comunicaciones directas. El gobierno georgiano, al igual que lo había hecho el kazajo con anterioridad, pretendía desempeñar algún tipo de papel en un conflicto muy próximo. Así en detrimento del protagonismo de la OSCE, dos de las partes, Armenia y Azerbaiyán, decidieron iniciar contactos directos¹⁷⁸ (sin mediadores) para abordar una posible solución al conflicto. De esta forma, un nuevo método de aproximación a la crisis se ponía en marcha.

Paralelamente a las conversaciones officiosas emprendidas entre armenios y azeríes, desde finales de 1995 se comenzó a registrar una importante actividad diplomática occidental en la zona. Así, Estados Unidos envió dos representantes de alto nivel diplomático, el embajador ante la OSCE (TALBOT) y el representante estadounidense en el Grupo de Minsk (PRESEL), a los estados concernidos por el conflicto. Dada la doble representación que esta visita suponía, se produjeron protestas por parte de algunos miembros de la OSCE, como Alemania. Las críticas fueron rápidamente contestadas por Estados Unidos argumentando que:

"(...) the visit was intended to give the peace process added impetus and not to push the Minsk process or any particular mediator aside."¹⁷⁹

Minsk continúa siendo el único foro para la solución del conflicto de Nagorni-Karabaj, vid. *OSCE/Quinta Reunión del Consejo de Ministros en Budapest* (1995), Decisiones, 3. MC (5).DEC/3.

¹⁷⁸ En noviembre de 1995 y durante la reunión del Grupo de Minsk en Bonn, ambos estados decidieron iniciar conversaciones bilaterales que se materializaron a finales de diciembre en Amsterdam.

¹⁷⁹ M. MIHALKA (1996) "A marriage of convenience. The OSCE and Russia in Nagorny-Karabakh and Chechnya", *Helsinki Monitor*, vol. 7, núm, 2, p. 19.

A la visita estadounidense, siguieron visitas de Alemania¹⁸⁰ y del Reino Unido¹⁸¹. Las conversaciones sostenidas con las autoridades de Bakú y de Erevan giraron en torno a la necesidad de encontrar una solución al conflicto de Nagorni-Karabaj.

Este repentino interés de la diplomacia occidental por la zona, comparado con las reticencias a participar en una posible fuerza de paz, se explica fácilmente, dada la revalorización del petróleo y del gas de las costas de Azerbaiyán. De ahí que para los diplomáticos, la estabilidad en el Cáucaso fuese primordial para asegurar la explotación y la llegada de esos recursos energéticos a Occidente. Se añadía, así, un elemento nuevo a la ya difícil situación de Nagorni-Karabaj. Lo que complicaba, aún más, la labor de la OSCE como gestora del conflicto. El factor energético se convirtió en una baza negociadora, que ha sido utilizada de forma continuada por algunos de los litigantes, tal como se verá.

c. La irrupción de nuevos actores: Estados Unidos y Francia

A lo largo de 1996, la OSCE mostró unos niveles bajísimos de actividad. Si bien, en enero, la co-presidencia del Grupo de Minsk elaboró una "Estructura para una solución global" del conflicto (*Framework for a Package Deal*), ésta no satisfizo ni a armenios ni a azeríes. La propuesta de la co-presidencia estipulaba que Nagorni-Karabaj alcanzase el grado de autonomía más alto posible, respetando la integridad territorial azerí. Asimismo, esa estructura proponía la evacuación de los territorios ocupados por las fuerzas armenias de Nagorni-Karabaj en Azerbaiyán, la existencia de un acceso desde Armenia hasta Nagorni-Karabaj y el otorgamiento de garantías de seguridad a la población de Nagorni-Karabaj¹⁸².

¹⁸⁰ El ministro de asuntos exteriores germano, KINKEL, visitó Armenia y Azerbaiyán en diciembre de 1995.

¹⁸¹ El ministro británico de asuntos exteriores, RIFKIND, estuvo en enero de 1996.

¹⁸² Vid. UN/S/1996/259/ April, 10, p. 4.

Armenia rechazó cualquier posible solución que combinase los principios de integridad territorial, en el caso de Azerbaiyán, y de respeto a los derechos humanos en el caso de la población armenia de Nagorni-Karabaj. El argumento en contra de las autoridades de Erevan se basaba en la desconfianza de que Azerbaiyán respetase los derechos de la población del Karabaj, una vez conseguido el estatuto territorial deseado. Por su parte, el gobierno de Bakú consideró innegociables las condiciones de la Estructura, puesto que Azerbaiyán era el agredido. Además, si Armenia deseaba un corredor para unirse con Nagorni-Karabaj, debía, como contrapartida, ofrecer un corredor que vinculase Azerbaiyán con Najicheván (zona de población azerí enclavada en Armenia). Las negociaciones quedaron en punto muerto. De nada sirvió la visita del PEE de la OSCE, el suizo COTTI (febrero-marzo), a Bakú y Erevan, para descongelar la situación. El fracaso del PEE, le llevó a prevenir a las partes sobre la no existencia indefinida del proceso de Minsk. En este sentido, COTTI fue contundente:

"(...) the political negotiations under OSCE auspices cannot continue indefinitely without quick and concrete results on the key issues."¹⁸³

Estas palabras hay que enmarcarlas dentro de los cambios operados en la evolución del conflicto, y en la actividad de los distintos actores. A raíz del interés económico que adquirió la región (petróleo y gas), diferentes actores hicieron acto de presencia, en especial Estados Unidos y Francia. La presencia de Estados Unidos en la zona se acrecentó, aún más, de manera destacable durante el año 1996, por medio de visitas de altos diplomáticos. Tales visitas fueron inscritas en un doble marco. El primero, el de dar impulso a las estancadas conversaciones para lograr la paz. El segundo, el de asegurar unas condiciones seguras para el posible transporte del petróleo extraído del Azerbaiyán por consorcios que incluía compañías de origen estadounidense¹⁸⁴. Francia, por su parte, no ha querido quedar al margen del "juego

¹⁸³ OSCE/CIO (1996), may 13.

¹⁸⁴ MIHALKA (1996), op. cit., p. 20.

del petróleo y del gas" y ha hecho acto de presencia en la zona, estrechando los contactos con los principales actores de la zona, con su aliado "tradicional" Armenia, pero también con Azerbaiyán. En ese ámbito se inscribieron las visitas que realizó el presidente azerí a la capital francesa. Los intereses de Estados Unidos y de Francia en la región, como se verá, repercutirán de manera importante en el Grupo de Minsk. De ahí que se pueda afirmar que, a partir de mediados de los noventa, la posible solución al conflicto ha pasado por la acción y la presión individual de actores estatales y no por la OSCE. En ese sentido, se puede afirmar que la OSCE aparece como el marco legitimador de lo que otros resuelvan.

El Documento final de la Reunión de Revisión de Lisboa (diciembre 1996) recogió de forma oficial, a través del informe del PEE¹⁸⁵, la falta de progresos en la solución del conflicto de Nagorni-Karabaj. Además, ratificaba que cualquier negociación, en ese sentido, debía respetar los principios apuntados en la "Estructura para una solución global". Es decir, integridad territorial de Azerbaiyán, estatuto de Nagorni-Karabaj basado en un alto grado de autonomía dentro de territorio azerí y respeto de los derechos de la población del enclave. Asimismo, la Organización lamentaba que sólo un país, Armenia, se opusiese a la utilización de dichos principios¹⁸⁶. Por su parte, la delegación armenia hizo saber, mediante una declaración anexa al citado Documento, su disconformidad con la interpretación del PEE¹⁸⁷.

El año 1997 comenzó con importantes novedades respecto a la gestión del

¹⁸⁵ Vid OSCE/Documento de Lisboa (1996), Anexo 1.

¹⁸⁶ La posibilidad de utilizar el consenso-menos-uno fue sugerida nuevamente pero, como en ocasiones anteriores, no se utilizó. Países, como Francia y Grecia, se opusieron. De esta forma, París desempeñaba una doble política. Por un lado, apoyaba a Armenia en el seno de la OSCE, y por otro, privilegiaba las relaciones bilaterales con Bakú; vid. A. BLOED (1997) "OSCE Chronicle. Lisbon Summit mandates the revisión of the CFE Treaty", *Helsinki Monitor*, vol. 8, núm. 1, pp. 75-82.

¹⁸⁷ Armenia argumentó que cualquier definición del estatuto de Nagorni-Karabaj debía negociarse fuera de principios pre-establecidos, tal como lo establecía, según las autoridades armenias, el Documento de Budapest; vid. OSCE/Documento de Lisboa (1996) "Declaración de la delegación de Armenia", Anexo 2.

conflicto. Novedades que reflejaron el interés creciente que la región del Cáucaso iba adquiriendo a nivel internacional y que, a su vez, afectaron al grupo de gestión de la OSCE. Si en Lisboa (diciembre 1996), no se pudo encontrar ninguna fórmula para adoptar una decisión respecto a Nagorni-Karabaj (no se alcanzó consenso para aplicar el "consenso-menos-uno"), la situación se complicó aún más, cuando la saliente presidencia suiza de la OSCE designó al diplomático francés, BLOT, como sucesor del co-presidente finés del Grupo de Minsk. La nueva presidencia, ejercida por Dinamarca, tuvo que resolver uno de los problemas más serios y vitales para el ya "problemático" Grupo, el veto azerí al representante de Francia. Azerbaiyán acusó a este último país de llevar a cabo una decidida política pro-armenia y estar bajo la influencia del lobby armenio¹⁸⁸. Pero la república azerí no se limitó a la mera objeción, sino que propuso como candidato a ocupar la co-presidencia al representante de Estados Unidos. Así, una nueva fisura se producía en la gestión del conflicto. El PEE, PETERSEN, negoció una fórmula a medio camino entre las posturas de armenios y de azeríes, para asegurar la continuidad del Grupo de Minsk, una presidencia a tres. Así, desde mediados de 1997, y como ilustración de la complejidad de la crisis, la Federación Rusa, Francia y Estados Unidos ejercen la presidencia del mencionado Grupo.

El Documento final de la reunión del Consejo de Ministros de Copenhague (diciembre de 1997) no contiene disposiciones sustantivas respecto al conflicto de Nagorni-Karabaj. En él se sigue apoyando la labor del Grupo de Minsk, como gestor del conflicto y de la OSCE, como marco para la adopción de decisiones respecto al mismo. Sin embargo, la Organización va perdiendo, cada vez más, el poco protagonismo que aún posee. Este protagonismo lo pierde en favor de estados, como la Federación Rusa, Estados Unidos y Francia, que privilegian el acercamiento bilateral a las partes en conflicto. En esta línea, cabe mencionar los encuentros

¹⁸⁸ BLOED (1997), op. cit., p. 79.

llevados a cabo por los presidentes ruso y francés en Estrasburgo (octubre 1997)¹⁸⁹. En estos espacios negociadores alternativos a la OSCE no se han encontrado soluciones que satisfagan a las partes implicadas. De ahí, que se pueda definir el estado actual de la situación en Nagorni-Karabaj como de un largo *impasse*.

2.3. Nagorni-Karabaj: Balance de una gestión

Se puede afirmar que la OSCE, a través de uno de sus instrumentos de gestión de crisis, el Grupo de Minsk, ha sido incapaz de alcanzar una solución al conflicto de Nagorni-Karabaj. La incapacidad de la Organización es valorada en base a tres temas, la actividad -ventajas y limitaciones- de la Organización en el ámbito de la gestión de crisis, la influencia de los intereses particulares de los estados en el marco de la OSCE y la cooperación que la Organización paneuropea ha mantenido con otras organizaciones internacionales en el contexto del conflicto.

En relación con el primer tema, las ventajas y limitaciones de la Organización en el ámbito de la gestión de crisis, hay que mencionar que el conflicto de Nagorni-Karabaj ha sido el primero en el que la OSCE ha puesto a prueba sus instrumentos para actuar en ese ámbito. Los instrumentos utilizados han sido múltiples y variados. Algunos se han experimentado también en otros conflictos, mientras que otros se han creado en exclusiva para éste. Así, se pueden citar, a modo de ejemplo, las consultas políticas regulares (CM, CS y CoP) y las reuniones adicionales y de urgencia (Mecanismo de Berlín) para tratar la crisis entre armenios y azeríes. La presencia *in situ* del PEE y de los Representantes Personales ha hecho funciones de gestión de crisis. Asimismo, el conflicto ha sido gestionado por un instrumento creado *ad hoc*, en exclusividad, para abordar la cuestión de Nagorni-Karabaj, el Grupo de Minsk. La constitución de este Grupo, con un número limitado de miembros, rompía con una de las tradiciones de la Organización, la participación de todos los estados en los

¹⁸⁹ Un hecho destacado es la no participación en estos últimos encuentros de los armenios de Nagorni-Karabaj, vid. A. BLOED (1997) "OSCE Chronicle. OSCE and Nagorno-Karabaj", *Helsinki Monitor*, vol. 8, núm. 4, pp. 89-90.

espacios de trabajo de la OSCE. En esa misma línea, la de los instrumentos, hay que citar la posibilidad de organizar y establecer operaciones de mantenimiento de la paz, emulando un instrumento de factoría onusiana. Las instituciones de la OSCE de post-guerra fría han participado, de una forma u otra, en la gestión de la crisis del Karabaj. En este sentido hay que apuntar la labor de planificación y estrategia llevada a cabo por el CPC para poner en práctica los pocos acuerdos logrados por las partes en litigio.

Sin embargo, un hecho destaca en este entramado de "instrumentos". Si bien la OSCE es pródiga en espacios de diálogo político, y en la formulación de políticas y de propuestas, la Organización carece de medios operacionales (militares y financieros) para llevar a la práctica lo decidido a nivel político. En este sentido, depende de la voluntad de sus participantes, que son los que la dotan para actuar. Y en este caso, la voluntad de algunos de los estados se ha manifestado notoriamente en contra de dotar a la OSCE, en solitario, de los recursos (efectivos militares) que le permitan llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz en el ex-espacio soviético, y particularmente en el Cáucaso. Por otro lado, hay que mencionar que cualquier operación de este tipo, en el ámbito de la CEI, debe contar con la "anuencia" de la Federación Rusa, lo que acrecienta las dificultades a la hora de organizar y de desplegar actividades de mantenimiento de la paz desde la OSCE.

En relación al segundo tema, la influencia de los intereses particulares de los estados, hay que hacer mención de los distintos grupos de actores que se han considerado. Es decir, actores directamente concernidos, estados vecinos y otros estados. Al considerar los actores, se puede observar que en las relaciones entre éstos han primado, en general, los vínculos históricos y culturales. Ejemplos, en este sentido, son las políticas tradicionales llevadas a cabo por Grecia y por Francia hacia Armenia, que la han protegido de posibles decisiones en su contra en el ámbito de la OSCE, impidiendo la aplicación del principio del consenso-menos-uno; así como, el acercamiento de Turquía a los "turcos del Cáucaso", en el caso de Azerbaiyán. En esta misma línea, la de la ligazón de la historia y la cultura, se puede mencionar a

Irán, con una importante comunidad azerí en su seno, que ha seguido muy de cerca los acontecimientos de Nagorni-Karabaj y que ha vivido directamente las consecuencias de la guerra en el enclave. Como política tradicional hacia la zona, enmarcada en vínculos históricos pero fundamentalmente en criterios de perdurabilidad de la hegemonía, hay que apuntar la acción de la Federación Rusa. Junto a las políticas tradicionales hacia la región, por parte de los estados mencionados, existen políticas "nuevas", que formulan ciertos estados occidentales, para los que la zona ha adquirido el rango de "interés vital" por razones económicas. Es el caso, entre otros países, de Estados Unidos.

Hay que resaltar que algunos actores se han aprovechado del conflicto de Nagorni-Karabaj para llevar a cabo distintos objetivos. Por ejemplo, los presidentes de Kazajstán y de Georgia han alcanzado prestigio en la región al ofrecerse como mediadores u ofrecer su territorio como espacio de encuentro entre las partes. Para ciertos actores no gubernamentales, los armenios de Nagorni-Karabaj, el conflicto ha servido para su reconocimiento *de facto* en el contexto internacional, ya que han negociado prácticamente en "igualdad" con armenios y azeríes. En suma, el conflicto ha dado "juego para todo y para todos".

En relación con el tercer tema, la colaboración entre las OSCE y otras organizaciones internacionales en el conflicto del Karabaj, hay que destacar el trabajo conjunto OSCE-Naciones Unidas. En el caso del Karabaj, se puede hablar de una experiencia singular para ambas organizaciones. La OSCE es desde 1992 un acuerdo regional, según el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, y, en base a este principio, se han regido las relaciones entre las dos organizaciones. Sin embargo, se puede observar que, pese a la jerarquía de la organización universal sobre la regional, la OSCE ha tenido un amplio margen de autonomía en la gestión del conflicto. La Organización fue, desde la incorporación de Nagorni-Karabaj a su agenda (1992) hasta la mediación rusa (1994), la encargada de formular propuestas y posibles soluciones a la crisis. Es decir, se dejó a la OSCE la dirección política de la crisis. Esta dirección fue refrendada y legitimada por el Consejo de Seguridad, a través de

la adopción de resoluciones que recogieron en su práctica totalidad lo sugerido por la organización regional. De ahí que se pueda valorar positivamente el trabajo conjunto de la OSCE y Naciones Unidas. El resto de organizaciones que se han vinculado de alguna forma con el conflicto, por ejemplo el Consejo de Europa, han hecho saber su total apoyo a las decisiones adoptadas en el marco del Grupo de Minsk y de Naciones Unidas. La internacionalización progresiva del conflicto, y la participación cada vez más activa de ciertos actores a título individual, han socavado la labor de la organización paneuropea en la gestión del conflicto del Karabaj. Región que pondrá a prueba a la OSCE con otra crisis, la de Chechenia.

3. Cronología¹⁹⁰

1805 El territorio de Nagorni-Karabaj es declarado provincia rusa como consecuencia de la victoria de Rusia sobre Irán en las guerras que enfrentan a estos dos países en el Cáucaso.

1813 La firma del Tratado de Gulistán, entre Irán y Rusia confirma la anexión de Nagorni-Karabaj a esta última.

1828 Por la firma del Tratado de Turkomantchai, Irán cede a Rusia la Armenia oriental, obteniendo de esta forma Erevan, Najitcheván y la región de Orduvad. Al mismo tiempo Nagorni-Karabaj obtiene el estatuto de "kanato".

1878 En el Congreso de Berlín, Turquía cede a Rusia las provincias armenias de Kars y Ardahan.

1890 Turquía reprime la insurrección de nacionalistas armenios.

1904-1905 Enfrentamientos armados entre georgianos y armenios.

1915 Genocidio armenio.

¹⁹⁰ Para la confección de esta cronología se han utilizado las siguientes fuentes: *Anuario del Centro de Investigación para la Paz*, Madrid, CIP; *Anuario Internacional CIDOB*, Barcelona, Fundación CIDOB; *Anuario "El País"*; Madrid, El País; *Cuadernos del Este*, Universidad Complutense, Madrid; *El Estado del Mundo*, Madrid, Akal; *Keesing's Contemporary Archives*, Bristol; C. TAIBO (1995a) *Crisis y cambio en la Europa del Este*, Madrid, Alianza; R. YAKEMTCHOUK (1993) "Les conflits de territoire et de frontière dans les Etats de l'ex URSS", *Annuaire français de droit international*, vol. xxxix, pp. 410-434.

1918 Como consecuencia del fin de la Primera Guerra Mundial y el triunfo aliado, tropas británicas entran en el Cáucaso.

1919 Las autoridades militares británicas colocan Nagorni-Karabaj y el corredor de Zanguezur bajo las órdenes de un gobernador azerí.

1920

- *Abril.* La República de Azerbaiyán se declara independiente.

- *Julio.* El Politburó califica a Nagorni-Karabaj como "territorio disputado", y decide su ocupación militar hasta que se decida su futuro.

- *Agosto.* Se firma el Tratado de Paz de Sèvres entre las potencias ganadoras de la Primera Guerra Mundial y Turquía. El cual será rechazado por el líder turco ATATÜRK.

- *Noviembre.* La República de Armenia se declara independiente.

- *Diciembre.* Azerbaiyán renuncia a las "provincias disputadas" y cede a Armenia Zanguezur, Najicheván y Nagorni-Karabaj. El dominio armenio sobre estos territorios sería efímero.

1921

- *Febrero.* La República de Georgia se declara independiente.

- *Marzo.* Se firma tratado entre la RSFSR y Turquía, por el que esta última recupera los territorios de Kars y de Ardahan y cede a Georgia la soberanía de la ciudad y el puerto de Batoum. Asimismo, rusos y turcos acuerdan que Najicheván se constituya como territorio autónomo sobre la protección de Azerbaiyán, sin que esta protección pueda ser transferida a otro estado.

- *Julio.* Nagorni-Karabaj vuelve a situarse bajo autoridad azerí.

- *Octubre.* El Tratado de Kars confirma la cesión a Turquía de Kars y de Ardahan.

- *Diciembre.* Armenia, Azerbaiyán y Georgia constituyen la Federación Transcaucasiana.

1923

- *Julio.* Nagorni-Karabaj, poblado en su 75% por armenios, se convierte en Región autónoma dentro de Azerbaiyán.

1924

- *Febrero*. Najicheván, región situada en Armenia es declarada República autónoma dentro de la estructura política de Azerbaiyán; separada de esta última por el corredor armenio de Zanguezur.

1936 Desaparece la Federación Transcaucasiana.

1988

- *Enero*. Miles de personas, reclamarán desde la capital de Armenia, Ereván, la unión de Nagorni-Karabaj con esta república. Comienzan disturbios en la región.

- *Febrero*. El Consejo Regional de Nagorni-Karabaj vota, en Stepanakert (capital del enclave), una moción a favor de la integración de Nagorni-Karabaj a Armenia. A finales de mes se producen pogromos antiarmenios en Sumgait, Azerbaiyán.

- *Marzo*. El Presidium del Soviet Supremo en Moscú, rechaza la petición de las autoridades de Stepanakert.

- *Mayo*. Nuevas manifestaciones en Nagorni-Karabaj y Armenia solicitando la unión política de ambos territorios. Destitución de los primeros secretarios de los partidos comunistas de Azerbaiyán y Armenia.

- *Junio* El Parlamento armenio vota una moción a favor de la incorporación de Nagorni-Karabaj a Armenia, desencadenando las protestas azeríes.

- *Julio*. Las autoridades de la URSS, rechazan las demandas de Armenia, e invocando la Constitución Soviética (art. 78), estiman que no es posible cambiar las fronteras y las divisiones territoriales entre Armenia y Azerbaiyán.

- *Setiembre*. En vista de la situación de Nagorni-Karabaj, se decide decretar el "estado especial" dentro de la Región Autónoma. Dicho estado no implica la suspensión de los derechos y garantías para la ciudadanía.

- *Noviembre*. Se producen pogromos antiarmenios en Kirovogrado en Azerbaiyán. Como consecuencia de los cuales miles de refugiados armenios comienzan a abandonar Azerbaiyán. Por otra parte, y ante los ataques de que son objeto, casi doscientos mil azeríes huirán de Nagorni-Karabaj y de Armenia.

- *Diciembre*. Un seísmo de importante violencia sacudirá territorio armenio, ocasionando miles de víctimas.

1989

- *Enero*. El Soviet Supremo de la URSS decide poner a Nagorni-Karabaj bajo su directa administración, a través de la creación de un Comité Especial.

- *Febrero*. Comienza el bloqueo económico impuesto por Azerbaiyán al enclave Nagorni-Karabaj.

- *Setiembre*. El Soviet supremo de Azerbaiyán vota la supresión del Comité Especial de Administración de Nagorni-Karabaj y solicita al Presidium del Soviet Supremo de la URSS que adopte medidas apropiadas. El PCUS adopta su "plataforma" sobre el problema de las nacionalidades, declarando que el asunto de Nagorni-Karabaj "debe ser reglado sobre una base constitucional y jurídico-democrática, con la participación obligatoria de los representantes de todas las partes interesadas." Para la dirección del Partido, este litigio entre una región autónoma y una república federada debe ser zanjada por el Congreso de diputados de los pueblos de la URSS¹⁹¹. Lo que en el Derecho Público Soviético implicaba una novedad "que se alejaba de lo fijado constitucionalmente"¹⁹². El día 23 el Soviet Supremo de Azerbaiyán adopta una ley que reafirma la jurisdicción azerí sobre Nagorni-Karabaj, así como la inviolabilidad de las fronteras de la república.

- *Octubre*. Las decisiones adoptadas por las autoridades de Bakú son declaradas inconstitucionales. Fuerzas del ejército soviético son desplegadas en la región.

- *Noviembre*. El Soviet Supremo de la URSS pone fin a la administración directa de Nagorni-Karabaj, que pasa a jurisdicción (nominal) directa de Azerbaiyán. Las autoridades azeríes son conminadas a adoptar, en el lapso de dos meses, una legislación que garantice la "autonomía plena" del enclave.

1990

- *Enero*. Los enfrentamientos en Nagorni-Karabaj se agravan, lo que ocasiona que el Presidium del Soviet Supremo de la URSS decrete el estado de urgencia. El ejército soviético interviene violentamente en Azerbaiyán.

- *Febrero*. El Parlamento armenio declara ilegal y sin efecto jurídico la decisión del Partido Comunista del Cáucaso de 1921 de incorporar Nagorni Karabaj a Azerbaiyán.

- *Mayo*. Elecciones al parlamento armenio de Nagorni-Karabaj.

1991

- *Marzo*. El presidente de Turquía, OZAL, visita la URSS.

- *Julio*. Armenia intenta dirigirse a Naciones Unidas para denunciar las deportaciones de los armenios de Nagorni-Karabaj.

¹⁹¹ Citas extraídas de YAKEMTCHOUK (1993), op. cit., p. 413.

¹⁹² Ibid.

- *Agosto*. Intento fallido de golpe de estado en la URSS. El PCUS es puesto fuera de la ley. Proclamación de la independencia de las tres repúblicas del Cáucaso.

- *Setiembre*. Recrudescimiento de los combates entre las "fuerzas de autodefensa de Nagorni-Karabaj" (sostenidas militarmente por el gobierno de Ereván) y fuerzas azeríes. Los presidentes de la Federación Rusa, YELTSIN, y de Kazajstán, NAZARBAEV, proponen a Armenia y Azerbaiyán un alto el fuego y la solución negociada del conflicto (Comunicado de Jeleznovodsk). Los acuerdos no se cumplirán. Creación de la República de Nagorni-Karabaj.

- *Octubre*. Se realizan elecciones en Armenia. PETROSSIÁN (líder del Comité Karabaj) es elegido presidente por sufragio universal.

- *Noviembre*. El gobierno de Bakú acusa a las fuerzas armenias de haber abatido un helicóptero que transportaba personalidades civiles y militares azeríes. El Parlamento de Azerbaiyán anula el estuto de autonomía de Nagorni-Karabaj. Este mismo mes GORBACHOV propone a las dos partes en conflicto un plan para la solución del conflicto.

- *Diciembre*. La creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y la desaparición de la URSS dejan sin efecto la tentativa de arreglo propuesta desde Moscú. El balance de víctimas militares y civiles, tras de cuatro años de enfrentamientos es de 1.000 muertos y 8.000 heridos. Referendum sobre la independencia de la República de Nagorni-Karabaj.

1992

- *Enero*. La Federación Rusa y Kazajstán proponen una nueva iniciativa para solucionar el conflicto. Se produce la incorporación de diez repúblicas de la CEI a la OSCE. El Consejo Ministros de la OSCE reunido en Praga (30-31 de enero de 1992), decide enviar una Misión de de Relatores a los dos estados concernidos, a fin de realizar un informe de carácter urgente sobre el problema de Nagorni-Karabaj. Declaración de independencia de la auto-proclamada República de Nagorni-Karabaj.

- *Febrero*. El gobierno de Moscú ofrece, en solitario, su mediación en el conflicto. Tanto armenios como azeríes estarán de acuerdo con esta iniciativa rusa, la que también recibe el apoyo de Estados Unidos. Visita de la Misión OSCE a la región. Las fuerzas armenias de Nagorni-Karabaj toman la ciudad de Khodjali para reducir la presión azerí sobre la capital, Stepanakert.

- *Marzo*. Azerbaiyán expresa su preocupación por el conflicto de Nagorni-Karabaj al Secretario de Naciones Unidas. Tropas del ex- ejército soviético abandonan Nagorni-Karabaj. Reunión Adicional del Consejo de Ministros de la OSCE, en el que se decide la creación de una Conferencia sobre Nagorni-Karabaj. El conflicto se internacionaliza.

- *Abril*. Las fuerzas armenias de Nagorni-Karabaj realizan una importante ofensiva que les permite hacerse con el control del corredor de Latchin.
- *Mayo*. La Federación Rusa, la Unión Europea y el Consejo Atlántico condenan el recrudecimiento de las hostilidades. Bajo la presión de la calle y como consecuencia de los reveses militares en Nagorni-Karabaj, el presidente de Azerbaiyán, MUTALIBOV, se ve obligado a dimitir. Firma del Tratado de seguridad colectiva (Tashkent) entre la Federación Rusa, Armenia, Kazajstán, Uzbekistán, Tayikistán y Turkmenistán.
- *Junio*. A petición de Azerbaiyán, Naciones Unidas intervendrá en el conflicto. El representante del Secretario General, VANCE y una Misión de encuesta serán enviados a la zona en conflicto.
- *Julio*. Visita de la Misión de Naciones Unidas.
- *Agosto*. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas solicita a las partes en conflicto la instauración del alto el fuego, a la vez que hace saber su apoyo a las gestiones de la OSCE en la solución de la crisis de Nagorni-Karabaj.
- *Setiembre*. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas hacen conocer su apoyo a los esfuerzos del Secretario General de esta organización, en su gestión en Nagorni-Karabaj.
- *Octubre*. Firma del Tratado de amistad y de cooperación entre Azerbaiyán y la Federación Rusa. Este tratado autoriza a la Federación Rusa a mantener fuerzas armadas en este país durante diez años.

1993

- *Enero*. Declaración conjunta de la Federación Rusa y de Estados Unidos en la que expresan su preocupación por el sangrante conflicto de Nagorni-Karabaj y solicitan la convocatoria urgente de la Conferencia de la OSCE sobre Nagorni-Karabaj.
- *Febrero*. El presidente ruso, YELTSIN, declara que debe ser la Federación Rusa la que garantice la paz y la estabilidad en los territorios de la ex-URSS. Dichas declaraciones provocan reacciones desfavorables en algunas repúblicas de la CEI como Georgia y Ucrania.
- *Marzo*. Declaración conjunta franco-rusa, apoyando la labor de la OSCE en la gestión de la crisis de Nagorni-Karabaj. Primeras reuniones oficiosas del Grupo de Minsk en Ginebra. Nueva ofensiva armenia sobre la provincia de Kelbadjar.
- *Abril*. Más de 10.000km² de territorio azerí (20%) son ocupados por tropas armenias. Azerbaiyán afirma que soldados rusos desplegados en Armenia, participan en las acciones militares contra Azerbaiyán. El gobierno ruso desmiente las

acusaciones formuladas por Azerbaiyán, pero reconoce la participación de elementos rusos "incontrolados" tanto de lado armenio como azerí. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, solicita al Secretario General que elabore un informe sobre los acontecimientos de Kelbadjar. El Consejo de Seguridad adopta la Resolución 822, en la que solicita el cese de hostilidades y la retirada inmediata de todas las fuerzas de ocupación de Kelbadjar y de otras regiones de Azerbaiyán; asimismo recuerda la inviolabilidad de las fronteras internacionales y la no admisión de la adquisición de territorios por la fuerza.

- *Mayo*. El presidente del Grupo de Minsk presente un plan para la solución de la crisis de Nagorni-Karabaj. El mismo es aceptado por Armenia y Azerabiyán, pero rechazado por las autoridades armenias de Nagorni-Karabaj.

- *Julio*. El PEE de la OSCE, RAFFAELLI se entrevista con las autoridades de Bakú, Erevan y Stepanakert. Azerbaiyán se encuentra al borde de una guerra civil. El presidente ELTCHEBEY (apoyado por las autoridades de Ankara) es destituido y reemplazado por el antiguo dirigente comunista ALIEV (apoyado por el gobierno de Moscú). Aprovechando la situación de confusión que se vive en Azerbaiyán, tropas armenias ocupan la ciudad de Agdam, situada al este de Nagorni-Karabaj. Irán expresa su inquietud por el flujo de refugiados azeríes que comienzan a llegar a su territorio. Azerbaiyán y Turquía solicitan una reunión urgente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ante la gravedad de la situación. El Consejo de Seguridad adopta la Resolución 853, en la que se reafirma la integridad territorial de Azerbaiyán y la de otros estados de la región, solicitando la retirada de las fuerzas de ocupación.

- *Agosto*. En carta dirigida al Consejo de Seguridad, Turquía denuncia las violaciones persistentes realizadas por Armenia a los principios del Derecho Internacional, la Carta de Naciones Unidas y las resoluciones 822 y 853. Los separatistas de Lenkoran, región fronteriza con Irán y habitada por 700.000 talyches, proclaman la creación de una "república autónoma". Las fuerzas armenias lanzarán un nuevo ataque, esta vez en dirección a Djebail y Fizouli a fin de unir Nagorni-Karabaj con la frontera iraní. Este avance armenio provoca el exodo de miles de azeríes hacia Irán.

- *Setiembre*. La Unión Europea solicita a Armenia que se detenga el suministro de materiales a las fuerzas locales armenias en Nagorni-Karabaj. El Parlamento de Azerbaiyán vota en favor de la entrada de esta república en la Comunidad de Estados Independientes.

- *Octubre*. El presidente ELTCHIBEY es reemplazado por ALIEV.

1994

- *Febrero*. El embajador sueco ELIASSON asume la presidencia del Grupo de Minsk.

- *Abril*. Reunión oficiosa del Grupo de Minsk en Praga, a fin de adoptar entre las

partes "medidas de confianza" destinadas a fomentar prácticas humanitarias.

- *Mayo*. El 12 entra en vigor un alto el fuego entre las partes, auspiciado por la Federación Rusa. El representante especial del presidente ruso, el embajador KAZIMIROV junto con el PEE elaboran un proyecto destinado a consolidar el alto el fuego.

- *Setiembre*. Varias empresas transnacionales firman un acuerdo para explotar el petróleo de Azerbaiyán.

- *Octubre*. El presidente azerí, ALIEV, declara el estado de urgencia en Bakú y destituye al Primer Ministro, acusado de participar en un "golpe de estado".

1995

- *Abril*. El embajador finés TALVITIE, asume la co-presidencia del Grupo de Minsk.

- *Julio*. Se aprueba en Armenia una nueva Constitución que dota a la república de un régimen presidencial fortalecido.

- *Noviembre*. Se aprueba en Azerbaiyán una nueva Constitución. La regularidad de las elecciones legislativas fue cuestionada por observadores occidentales.

1996

- *Enero*. El Grupo de Minsk elabora una "Estructura para una solución global del conflicto", que no aceptan ni armenios ni azeríes. Visita del ministro británico de asuntos exteriores, RIFKIND, a Armenia y Azerabiyán.

- *Marzo*. Visitas de altos diplomáticos estadounidenses a Azerbaiyán y Armenia.

- *Noviembre*. No se alcanza consenso en la OSCE (Reunión de Lisboa) para adoptar un texto sobre Nagorni-Karabaj. Se opone Armenia.

1997

- *Julio*. Se decide una presidencia a tres del Grupo de Minsk (Federación Rusa, Estados Unidos y Francia).

- *Agosto*. El presidente azerí ALIEV, visita Estados Unidos y firma importantes contratos petrolíferos y para la explotación de yacimientos auríferos. Declaración rusa sobre la "activa presencia estadounidense en el Cáucaso". Problemas entre la Federación Rusa y Azerbaiyán por un acuerdo de explotación y extracción de petróleo en el Mar Caspio.

- *Setiembre*. Armenia firma con la Federación Rusa un Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mútua (que prevé que una de las partes ayude militarmente a la otra si se produce una "agresión exterior". En Nagorni-Karabaj se celebran elecciones presidenciales.

- *Octubre*. Encuentro entre el presidente ruso YELTSIN y el francés CHIRAC, en Estrasburgo en donde se acuerda el comienzo de conversaciones cuatripartitas (Francia, Federación Rusa Armenia y Azerbaiyán) sobre Nagorni-Karabaj.

1998

- *Marzo*. Elecciones presidenciales en Nagorni-Karabaj. Triunfo de GUKASIAN. Su política es "territorios por paz".



Capítulo X. Chechenia: la presencia de la OSCE como valor *per se*

*¿Cuándo dejará de correr la sangre en las montañas?
Cuando la caña de azúcar brote en las nieves*

Proverbio caucasiano

El conflicto existente en la República de Chechenia es diferente a los otros que tienen lugar en el espacio ex-soviético, ya que afecta directamente a la integridad territorial de la Federación Rusa. Es decir, al actual "centro" del mencionado espacio. En el caso checheno, la OSCE ha sido la única organización internacional que ha mantenido una presencia continuada en el conflicto para colaborar en su gestión. De ahí, el interés en estudiar la relación OSCE-conflicto checheno.

En comparación con los dos casos anteriores abordados -estados bálticos y Nagorni-Karabaj-, la actividad de la OSCE ha sido, en algunos momentos, casi presencial. Sin embargo, es interesante analizar como el tema de Chechenia logró introducirse en la agenda de la Organización, dado su carácter intraestatal. Dicha característica, la intraestatalidad, es vital para el gobierno de Moscú, dado que éste basará su política hacia el Cáucaso Norte en esta cualidad, y de cara al exterior, en el respeto al principio de no injerencia en asuntos internos y en el de la integridad territorial; ambos principios recogidos en el Decálogo de Helsinki. Por otro lado, la invocación al respeto de compromisos adquiridos en el ámbito de la OSCE será el argumento utilizado desde la Organización para actuar en Chechenia.

El presente capítulo tiene como objetivo abordar la gestión del conflicto

checheno por la OSCE. A tal fin, ha sido dividido en dos apartados. El primero hace mención al conflicto en sí; en ese sentido se analizan los antecedentes, los actores y la evolución del mismo. En el segundo, se estudia la labor de la Organización en la gestión del mencionado conflicto.

Hay que destacar que gran parte de las coordenadas geo-histórico-económicas en las que se inscribe el conflicto de Chechenia, han sido analizadas en el capítulo anterior al estudiar el caso de Nagorni-Karabaj, y en particular, la región del Cáucaso¹.

1. Turbulencia en el Cáucaso: el caso de Chechenia

El origen del actual conflicto checheno se remonta a a la conquista del Cáucaso llevada a cabo por Rusia en el siglo XVIII y, particularmente, a las relaciones surgidas entre rusos y caucasianos en este período. Contrariamente a lo sucedido en otras regiones, por ejemplo Asia Central, el Cáucaso Norte no fue jamás pacificado. Razón que obligó a Rusia a mantener una administración militar hasta la Revolución de 1917. En el orden soviético, Chechenia y Daguestán fueron las regiones más inestables de la Unión. Lo que dió lugar a que dichas regiones estuviesen sometidas a un estricto control militar y policial. En el marco político de la Federación Rusa, los chechenos fueron los primeros en el Cáucaso Norte en seguir la vía independentista. Había razones históricas y económicas que fundamentaban su actitud. En el primer caso, los chechenos han sido el único pueblo que ha rechazado sistemáticamente la dominación ruso-soviética -han simbolizado la rebelión de los pueblos caucasianos contra el imperialismo ruso-, siendo sometidos a deportaciones y persecuciones. En el segundo caso, la riqueza agrícola y, fundamentalmente, la petrolera de la región que ocupan, les ha permitido sobrevivir a pesar de la guerra y de los bloqueos a los que han sido sometidos.

¹ Vid. capítulo IX, apartado 1.

El presente apartado aborda el conflicto checheno, teniendo en cuenta las dimensiones históricas, políticas y económicas del mismo. Dimensiones que explicarán, en gran parte la actitud y la acción de los actores implicados en el contencioso de Chechenia con la Federación Rusa².

1.1. Chechenia

Chechenia se encuentra situada en el centro del Cáucaso Norte (vid. mapa 1), ocupando una superficie que oscila entre los 12.000-13.000 km². Según el censo de 1989, en territorio checheno habitaban aproximadamente un millón de personas³. El ochenta por ciento de la población estaba constituida por chechenos y el resto lo

² El conflicto ha sido abordado, entre otros, en N. BACHKATOV y A. WILSON (1995) *Tchéchénie. Histoire d'un conflit*, Bruxelles, GRIP. (Dossier du GRIP núm. 295); M. BENNIGSEN BROXUP (1995) "Le Caucase du Nord: conflits ethniques ou guerre coloniale?", en DJALILI (1995), op. cit., pp. 9-34; J. COLARUSSO (1995) "Chechnya: The War without Winners", *Current History*, vol. 94, núm. 594, October, pp. 329-336; P. KARAM y T. MOURGUES (1995) *Les guerres du Caucase. Des tsars à la Tchétchénie*, Paris, Perrin; X. RÍOS (1995) "Chechenia: las claves del conflicto", en *Anuario CIP 94-95*, Madrid, CIP, pp. 89-97; ídem (1996) "Chechenia, secesión en el Cáucaso", *Observatorio de conflictos (CIP)*, núm. 3; ídem (1997) "Chechenia, la humillación del Ejército Ruso", *Anuario CIP 1997*, Madrid, CIP, pp. 71-93.; C. TAIBO (1995b) *El conflicto de Chechenia: una guía de urgencia*, Bilbao, Bakeaz; ídem. (1995c) *La Rusia de Yeltsin*, Madrid, Síntesis, pp. 48-51; V. TOLZ (1996) "The War in Chechnya", *Current History*, vol. 95 núm. 603, pp. 316-321.

³ Según cifras citadas por BENNIGSEN BROXUP (1995), op. cit., pp. 10-11, n. 2, para esta misma época, 1989, se calcula que la población autóctona musulmana del Cáucaso Norte llegaba a 4.252.370 personas, dos millones correspondía a Daguestán y uno a Chechenia. En el caso de Daguestán, la población se dividía de la siguiente manera: avaros, 604.202; lezghinos, 466.833, darguinos, 365.797; kumikos, 282.178; y 118.386 laks. El resto de los habitantes se distribuía así: ingushes, 237.577; kabardos 394.651; cherkesos, adigueios y abjazos, 211.098; karachais, 156.140; adzharos, 102.938; y balkares, 88.771. El número de osetios musulmanes no es conocido y es, posiblemente, inferior a un tercio de la población total de Osetia que llega a las 597.802 personas. Un problema importante surgido en los casos de estudio referidos al Cáucaso ha sido la denominación y la ortografía en castellano de los nombres de los distintos pueblos presentes en la región. En los distintos trabajos consultados no hay unanimidad a la hora de escribir los nombres. Así por ejemplo, se utiliza "ingushes" en vez de "ingushos", pero se usa más "avaros" que "avares". Lo mismo sucede con "lezghinos" o "lesghi", "darguinos" o "darguin", "kumikos" o "kumik", "lak" o "lakhers", "cherkesos" o "cherkesi", "adigueios" o "adigué", "karachais" o "karachaievos" y "balkares" o "balkart". Es por eso, que se ha optado por las denominaciones que concitan "más consenso" entre los autores consultados. Hay que hacer la salvedad que, a veces, un mismo autor en distintos trabajos, denomina de forma diferente al mismo pueblo o nacionalidad. En la denominación de nacionalidades y pueblos del Cáucaso está sucediendo algo similar a lo que sucedió con los nombres y gentilicios de: Serbia, serbios (antes "Servia" y "servios" y de Herzegovina, herzegovinos (antes "Herzegobina", herzegobinos).

conformaban rusos (casi un quince por ciento), ingushes, kumikos, nogais, avaros, ucranianos y armenios. Fuera de Chechenia, las comunidades chechenas más importantes se localizan en Moscú, Kalmukia, Daguestán y algunas ciudades del Asia Central⁴. La capital de Chechenia es Grozni, situada a 1700 km de Moscú y estaba poblada por cerca de 400.000 habitantes antes del comienzo de la guerra (1994).

Mapa 1. El Cáucaso Norte



Fuente: BACHKATOV y WILSON (1995)

⁴ Vid. RÍOS (1996), op. cit., p. 13.

a. Chechenia en el Cáucaso

Tal como se apuntó en el capítulo anterior el Cáucaso ha sido y es una región llena de contrastes, pero particularmente de complejidades, debido a la extensa variedad de pueblos que habitan en ella y que la hacen única en el mundo⁵. Los chechenos⁶ son descendientes de las primigenias tribus caucasicas, que utilizaron las montañas como refugio y como lugar de resistencia ante el avance de otros pueblos como alanos, mongoles y persas. De vida nómada y organizados en clanes⁷ estuvieron en momentos de su historia sometidos al control de mongoles y kábaros.

El período de conquista rusa del Cáucaso Norte se inicia en 1785 y finaliza, oficialmente, con la derrota del Imán SHAMIL en 1859. Los pueblos de la región opusieron una feroz resistencia a dicha conquista. Esta resistencia militar (*ghazawat*) fue dirigida por los jefes religiosos y forjó una conciencia común en tanto que montañeses y "murdís" (musulmanes suníes)⁸. Encabezando esta resistencia aparecen los daguestaníes⁹ y chechenos, y después de la derrota de SHAMIL, en 1859, fueron otros pueblos, cherkessos, kábaros y abajazos, los que prosiguieron la lucha contra los rusos. Producto de esta lucha desigual fue la expulsión masiva de los pueblos

⁵ Por ejemplo, en el caso de Daguestán, en el siglo pasado, se contabilizan más de una veintena de etnias y de lenguas diferentes.

⁶ La denominación de "chechenos" les fue adjudicada por los rusos. El nombre deriva de la primera ciudad conquistada por Rusia en el Cáucaso Norte.

⁷ Ante la ausencia de conciencia nacional, el checheno se identifica con su pertenencia a un clan o más precisamente a un extenso grupo familiar. La estructura clánica es tan fuerte que los chechenos, aún fuera del país, se sienten ligados a él; vid. BACHKATOV y WILSON (1995), op. cit., p. 14.

⁸ De ahí que, las guerras del Cáucaso del siglo XIX son denominadas frecuentemente movimientos "murdís" en la historiografía rusa y soviética. Es por eso que el "murdismo", en el contexto de la región, sea sinónimo de resistencia a la conquista rusa; vid. BENNIGSEN BROXUP (1995), op. cit., p. 11.

⁹ Fueron los daguestaníes los portadores y propagadores del Islam entre los distintos clanes y tribus de la región, en especial a los chechenos (siglo XVIII); quiénes, a su vez, lo propagaron a sus vecinos ingushes (siglo XIX).

mencionados hacia los territorios ocupados por el Imperio Otomano¹⁰, y, en casos extremos, el casi total aniquilamiento de algunos de ellos, como los ubyks¹¹. Esta política de Rusia hacia la zona se complementó, a fin de su consolidación, por un lado, con la de la modificación de la composición étnica de la región (introducción de cosacos); y, por otro, con el reemplazo de la cultura islámica por la rusa (cambio del alfabeto árabe por el latino y después por el cirílico). A pesar de la dureza de la política de Moscú, estos pueblos, en particular los chechenos, continuaron rebelándose en esta lucha colonial contra el poder de la metrópoli; lucha que prosiguió hasta bien entrada la Revolución Rusa de 1917¹².

b. Chechenia en la URSS

En el marco de las estructuras soviéticas, la historia de Chechenia se caracterizó por los constantes cambios político-administrativos a los que estuvo sometida. Durante la guerra civil que siguió a la Revolución de Octubre, las declaraciones de independencia de los pueblos del Cáucaso se sucedieron unas detrás de otras. Dichos pueblos fueron, según BACHKATOV y WILSON¹³, "seducidos" por la política de las nacionalidades de LENIN. La creación de la República Autónoma Socialista Soviética de las Montañas (*Gorskaya*), en 1921 y en la cual se integró Chechenia, puso fin a la guerra civil y abrió una etapa de cierta paz en la región. En 1922, Chechenia se transformó en una Región Autónoma (*Oblast*) para, posteriormente, unirse con la Región Autónoma de Ingushetia (1924) y formar con

¹⁰ Los descendientes de estos pueblos expulsados se encuentran, actualmente, en Arabia Saudita, Jordania, Irak y Turquía. En la guerra abierta que tuvo lugar en Chechenia a partir de finales de 1994, se observó un importante número de nacionales de estos países participando en las fuerzas militares chechenas; vid. H. KRAG y L. FUNCH (1994) *The North Caucasus. Minorities at a Crossroads*, London, Minority Rights Group International, pp. 11-12.

¹¹ Pueblo emparentado con chechenos y abjazos.

¹² La colonización rusa del Cáucaso ha sido analizada en detalle en KARAM y MOURGUES (1995), op. cit.

¹³ BACHKATOV y WILSON (1995), op. cit., p. 9.

esta última la República Autónoma de Chechenia-Ingushetia¹⁴, en el ámbito administrativo de Rusia (1936). República que tuvo por capital a Grozny.

Este estado de tranquilidad en el Cáucaso duró relativamente poco. En 1944, STALIN decidió la deportación de numerosos pueblos de la región (entre ellos, ingushes, chechenos y balkares) por "colaboracionismo masivo" con los ocupantes alemanes. La deportación colectiva hacia Siberia y el Asia Central fue acompañada con la disolución de la República de Chechenia-Ingushetia¹⁵.

La rehabilitación de los pueblos del Cáucaso tuvo lugar en 1956, dentro del marco de la política de "desestalinización" llevada a cabo por KRUTCHEV. Dicha rehabilitación posibilitó el retorno de ingushes y chechenos a sus territorios ancestrales. Sin embargo, los exiliados se encontraron con otros pueblos eslavos instalados en su tierra (en especial rusos y ucranianos), como consecuencia de los procesos de industrialización y de explotación de los recursos de la región. En 1957, se restableció la República Autónoma de Chechenia-Ingushetia en el seno de la República Socialista Soviética de Rusia¹⁶. Salvo enfrentamientos que tuvieron lugar entre chechenos e ingushes, a comienzos de los años ochenta y que propiciaron la

¹⁴ Los ingushes pertenecen al mismo grupo étnico que los chechenos. Pero, a diferencia de éstos, los ingushes prácticamente no opusieron ninguna resistencia a la conquista rusa. Como en el caso de los chechenos, la denominación de ingushes les fue dada por Rusia. Este nombre designaba las tribus que se encontraban alrededor de la ciudad de "Angouche"; para más información sobre el tema vid. la excelente obra de R. CARATINI (1991) *Dictionnaire des nationalités et des minorités en URSS*, Paris, Larousse.

¹⁵ La tercera parte de la población deportada pereció en el traslado y en los países donde fueron instalados, como Kazajstán, sufrieron un trato hostil por parte de la población convirtiéndose en verdaderos "parias"; vid. V.Y. GHEBALI (1996) *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, p. 313. Entre los deportados figuraba un niño, Djokhar DUDAIEV, que se convertiría en el general checheno que comandaría la lucha contra Rusia en los años noventa. El tema de las deportaciones ha sido abordado en KRAG y FUNCH (1994), op. cit.

¹⁶ Para solucionar el problema del regreso de los deportados, el gobierno central decidió aumentar el territorio de la República mediante la inclusión en ésta de territorios vecinos, habitados en gran parte por cosacos. De ahí que, desde finales de los años cincuenta, la zona oriental del Cáucaso Norte haya sido escenario de conflictos esporádicos entre los distintos pueblos que la habitan; vid. BACHKATOV y WILSON (1995), op. cit., p. 10-11.

intervención de tropas rusas para poner orden, la región se mantuvo relativamente estable hasta el estallido de la guerra en los noventa.

Las aspiraciones nacionalistas e independentistas de los pueblos del Cáucaso, en especial los chechenos, emergieron nuevamente en el marco de la *Perestroika*. Así, y como producto las reformas propiciadas por GORBACHOV, nacieron una serie de iniciativas dirigidas a favorecer y a desarrollar la identidad política y cultural de los pueblos de la región. En este sentido, hay que mencionar la "Asociación de los Pequeños Pueblos"(1988) y la "Confederación de los Pueblos del Cáucaso" (1991). La Confederación nació como una organización cultural pancaucásica, pero pronto se convirtió en un espacio político de gran actividad en la región¹⁷. En el ámbito de la república chechena-ingushe se constituyó, en 1991, el Congreso Nacional del Pueblo Checheno (CNPC) (organización de oposición informal al gobierno central), que tenía la independencia como el gran objetivo a conseguir. Dicho Congreso estaba presidido por un veterano militar soviético, el carismático general DUDAYEV¹⁸. El fallido golpe de estado de agosto de 1991 actuó como un revulsivo para la República del Cáucaso. El 1 de noviembre se proclamó la independencia de la República de Chechenia-Ingushetia. Se iniciaba, así, una nueva etapa en las relaciones ruso-chechenas.

¹⁷ La Confederación de los Pueblos Montañeses del Cáucaso fue creada en Sujumi (Abjazia) en noviembre de 1991 por trece grupos étnicos representantes de los pueblos de la región (no de los gobiernos). La Confederación nació de una propuesta de Abjazia, en conflicto con los nacionalistas georgianos (incluso envía voluntarios a dicho conflicto). El adjetivo "montañeses" desapareció del nombre oficial al incorporarse otros grupos que no lo eran (entre ellos, los cosacos); vid. KARAM y MOURGUES (199.), pp. 176-178.

¹⁸ Este general de aviación nacido en Chechenia, dirigió una de las más prestigiosas división de bombarderos estratégicos nucleares con base en Estonia (1987-1990). Su estancia en ese país le permitió crear sólidos vínculos con los futuros cuadros de mando de las fuerzas armadas de las repúblicas bálticas. Algunos ex-militares de las repúblicas bálticas colaboraron activamente con los chechenos en el conflicto. En 1991, de regreso en Chechenia se autoproclamó presidente de la república (reconocido únicamente por el entonces presidente georgiano GAMZAJURDIA). Encabezó la defensa separatista frente a la intervención rusa. Murió en abril de 1996 víctima de un atentado. Su proyecto de creación de una República de los Pueblos del Cáucaso ha sido retomada por los sectores más radicales del movimiento separatista checheno encabezado por el general YANDARBIEV.

1.2. Chechenia y la Federación Rusa

Este apartado se centra en el análisis de las relaciones ruso-chechenas a partir de la proclamación de la independencia de la república caucasiana, que degenerarían tres años después en una guerra abierta. A tal fin, se abordan tres cuestiones básicas para entender dicha relaciones. En primer lugar, la evolución de los acontecimientos que dieron origen al conflicto, destacándose las políticas y las estrategias llevadas cabo tanto por chechenos como por rusos. En segundo lugar, se examinan los actores presentes en el conflicto y sus políticas de actuación en el mismo. En tercer lugar, se hará mención a una cuestión cada vez más sustantiva en el Cáucaso, el valor estratégico-económico que la región ha adquirido en el marco de la post-guerra fría.

a. El conflicto

A fin de una mejor comprensión del conflicto en Chechenia, el mismo ha sido dividido en dos grandes etapas. La primera se extiende de 1991 a 1994. Los límites de esta etapa vienen definidos por el golpe de estado de agosto de 1991 y el inicio de la guerra en diciembre de 1994; momento a partir del cual la OSCE comienza su gestión en el contencioso checheno. La segunda etapa, que abarca desde la intervención militar rusa hasta las negociaciones que "congelan" el conflicto (1997), se caracteriza, particularmente, por la extrema violencia que el mismo alcanza.

a.1. El conflicto: 1991-1994

El fracaso del golpe de estado de 1991 posibilitó la apertura de un proceso particular en el Cáucaso Norte: el intento de secesión de la República de Chechenia-Ingushetia de las estructuras de la Federación Rusa.

En el ámbito de los acontecimientos hay que destacar la extrema rapidez con que éstos se desarrollaron, ya que la declaración de independencia chechena se produjo sólo dos meses después de agosto de 1991. En efecto, al producirse la

intentona golpista, el entonces gobierno de la república (Soviet Supremo de Chechenia-Ingushetia) se declaró a favor de los golpistas. Mientras que el, recientemente creado, CNPC (presidido por DUDAYEV) mostró su oposición a la mencionada intentona. A mediados de setiembre, y con el beneplácito de Moscú, el CNPC ordenó la disolución del Parlamento, creando un Consejo Supremo Provisional con el fin de convocar elecciones. De esta forma, el Consejo se convertía en el gobierno *de facto* de la república. Las elecciones presidenciales (octubre) dieron un triunfo avasallador (ochenta y cinco por ciento del total de votos) a los partidarios de las tesis secesionistas. Éstos decidieron la declaración unilateral de la independencia¹⁹ de la república de la Federación en noviembre de 1991²⁰, un mes antes de la disolución definitiva de la antigua Unión Soviética.

La nueva situación entre Chechenia y la Federación Rusa lleva a considerar, por un lado, la evolución de la nueva entidad política y, por otro, la respuesta de Moscú ante la actitud de dicha entidad.

En el lado checheno, la primera cuestión a resaltar es el rechazo por parte de Ingushetia de la vía secesionista elegida por Chechenia. La república ingushe optó por mantenerse en el seno de la Federación Rusa²¹. Por su parte, la república autoindependizada articuló su política en torno a dos grandes pilares. Uno de ellos fue -y es- el religioso. En efecto, el Islam ha desempeñado un papel primordial como elemento de cohesión, no sólo en la sociedad chechena, sino fundamentalmente, entre

¹⁹ Los chechenos justificaron su salida de la Federación Rusa invocando su especificidad étnica y sus recursos económicos, el tema ha sido tratado en R. YAKEMTCHOUK (1993) "Les conflits de territoire et de frontière dans les Etats de l'ex URSS", *Annuaire français de droit international*, vol. XXXIX, pp. 424-426.

²⁰ La declaración de la independencia de Chechenia produjo el éxodo de rusos residentes en la región. La cifra de los mismos se sitúa entre 45.000 y 240.000, vid. RÍOS (1996), op. cit., p. 6.

²¹ Las razones que impulsan a Ingushetia a no declararse independiente hay que buscarlas en el interés que tiene en recuperar la región de Prigorodnyi. La región, originalmente ingushe, fue atribuida por el gobierno soviético a Osetia del Norte (parte de la Federación). Ingushetia se pronuncia, en noviembre de 1991 y por medio de referendum, por mantenerse dentro de las estructuras políticas rusas; vid. TAIBO (1995c), op. cit. pp. 48-49; y COLARUSSO (1995), op.cit., pp. 330-331.

los pueblos musulmanes del Cáucaso Norte²². Esta política pan-islamista, sostenida por DUDAYEV, y abierta a todos "los musulmanes del mundo"²³ hizo que Chechenia declarase:

"(...) que tout musulman, tout citoyen d'un pays musulman bénéficiera de la protection du gouvernement tchéchène sur le territoire de la République."²⁴

El otro pilar sobre el que se basó la política chechena fue el intento de "resucitar" y de recrear la "República de la Montaña" (1917), confederación de tipo helvético basada en la libertad e igualdad de los pueblos montañoses del Cáucaso. En este sentido, DUDAYEV apuntaló la Confederación de los Pueblos del Cáucaso como espacio para la unidad política de los pueblos del Cáucaso Norte²⁵. Sin embargo, la Confederación fue adoptando paulatinamente una actitud moderada en las relaciones con Moscú, en contra de las tesis anti-rusas propiciadas por los chechenos.

A nivel interno, desde 1991 Chechenia vivió inmersa en una permanente crisis política y económica. El signo más evidente de la crisis política fue la confrontación entre el presidente y el parlamento. En abril de 1993, DUDAYEV disolvió el

²² Daguestán, Ingushetia y Chechenia eran dentro de la antigua URSS las entidades administrativas con mayor número de musulmanes. Las cifras de peregrinos a la Meca son indicativas en este sentido: de Daguestán partieron en peregrinación, en 1990, aproximadamente 20.000 musulmanes, de Chechenia 4.000, en 1994. De Uzbekistán, con veinte millones de habitantes, salieron en ese año 1994, sólo 3.000 peregrinos. El elemento religioso en el conflicto checheno ha sido abordado en BENNIGSEN BROXUP (1995), op. cit., pp. 19-23.

²³ En sus discursos el líder checheno exhorta a Azerbaiyán, Irán, Turquía, Iraq, Kazakstán, Uzbekistán, Kirguistán, Turkmenistán, Pakistán, los países árabes y a todos los pueblos y naciones musulmanas a seguir el ejemplo checheno en su lucha a favor del Islam; *ibid.* p. 20.

²⁴ *Ibid.*, p. 22.

²⁵ En ese sentido, hay que destacar el valor que el líder checheno atribuye y se auto-atribuye en la unión de los pueblos del Cáucaso, cuando afirma "Nous ne devons pas oublier que nous portons une certaine responsabilité quant au destin de nos nations-soeurs du Caucase. L'union égale de toutes les nations caucasiennes est la seule voie possible pour l'avenir. Grâce à notre position géographique, stratégique et économique au Caucase, nous devons être les promoteurs de cette future union", *ibid.*, p. 23.

parlamento, lo que favoreció la formación de una oposición que aglutinó a significativos sectores chechenos (como jefes de clanes locales y funcionarios de la época soviética)²⁶. La crisis económica, producto tanto del bloqueo impuesto por las autoridades de Moscú como de los problemas que padecía la industria del petróleo afectó toda la vida chechena. No obstante, la penuria económica fue mitigada en gran parte por la actividad de importantes redes mafiosas que se lucraban con el conflicto secesionista²⁷.

La respuesta rusa a la independencia de Chechenia entre 1991-1994 fue extremadamente ambigua²⁸: no se reconoció la independencia, pero tampoco se adoptaron acciones globales en contra de esta situación, de ahí que se hable de aceptación *de facto* de esa independencia²⁹. Política que se quebró en diciembre de 1994 con la intervención militar rusa. En el período que se aborda, la Federación Rusa practicó una política a la vez de conciliación (negociaciones con los líderes chechenos) y de desestabilización (bloqueo económico, apoyo a la oposición, ataques armados). Pruebas de la ambigüedad política llevada a cabo por las autoridades de Moscú fueron la imposición del estado de emergencia en Chechenia (noviembre

²⁶ Vid. TAIBO (1995c), op. cit., p. 49. La disolución del parlamento, que había decidido semanas antes la destitución de DUDAYEV, dejó a la república sin mecanismos institucionales para resolver las cuestiones políticas. Lo que llevó a que se impusiese la vía de las armas para dirimir dichas cuestiones. Las milicias de DUDAYEV se enfrentaron a las de la oposición (pagadas y sostenidas desde Moscú) logrando el control de la capital Grozny. En agosto de 1994, cuatro meses antes de la intervención militar rusa, DUDAYEV contaba con 5.000 hombres armados e importantes pertrechos militares.

²⁷ El tema de las redes mafiosas en Rusia es tratado por TAIBO (1995c), op. cit., pp. 131-133 y en H. CARRÈRE D'ENCAUSSE (1993) *The End of the Soviet Empire. The Triumph of the Nations*, New York, HarperCollins, pp. 47-72. Esta última autora analiza pormenorizadamente la "mafiorracia" en el ámbito de la ex-URSS.

²⁸ Desde Moscú, Chechenia es una de las repúblicas autónomas que forma parte de la Federación Rusa (Tratado de la Federación de marzo de 1992). Chechenia, a diferencia de Tatarstán, Bajorstán y Kabardino-Balkaria, no firmó el Tratado de la Federación, ni aceptó un tratado especial. La República de Chechenia, según la Constitución de la Federación (diciembre 1993), puede tener su propia Constitución. Para dejar la Federación, la república debe obtener el voto mayoritario de las dos Cámaras o que así se determine en un referéndum celebrado en todo el ámbito de la Federación. De ahí, que la Federación Rusa considere la decisión de Chechenia como una secesión.

²⁹ TAIBO (1995c), op. cit., p. 50.

1991), inmediatamente después de la declaración de autoindependencia, que se anuló al poco tiempo; el decreto de un bloqueo económico (noviembre 1991) que nunca fue pleno; y un acuerdo para la distribución de los arsenales militares que quedaron en manos chechenas (junio 1992).

A pesar de esta política de "vaivenes", para Moscú estaba claro que cualquier intento secesionista era inaceptable ya que tendría importantes implicaciones a nivel político, estratégico y económico³⁰. Políticamente, el reconocimiento de la independencia chechena actuaría como precedente para otros pueblos de la Federación, lo que provocaría la desestabilización rusa. Estratégicamente, el Cáucaso Norte constituía una región clave para la política de Moscú en sus relaciones con el Cáucaso Sur y en su rivalidad regional con Irán y Turquía. Y económicamente, Chechenia es la zona de paso del petróleo proveniente de Azerbaiyán y de los países del Asia Central, de ahí su importancia. Estos tres elementos fueron fundamentales para las autoridades de Moscú a la hora de decidir la intervención militar en Chechenia.

a.2. El conflicto: 1994-1997

La política llevada a cabo por las autoridades de Moscú hacia Chechenia cambió radicalmente en diciembre de 1994 cuando el ejército ruso intervino en la república, dando origen a un violento conflicto armado. Dicho conflicto -guerra abierta- se prolongó durante varios meses, produciendo un número de víctimas que ronda las cincuenta mil, una importante cantidad de refugiados³¹, y la ocupación rusa de gran parte de territorio checheno.

Tal como apuntan la mayoría de los analistas, la acción militar rusa respondió

³⁰ Vid. GHEBALI (1996), op. cit. p. 315.

³¹ Las consecuencias de la guerra en Chechenia ha sido abordado en detalle en el trabajo de R. DENBAR (1997) "Human Rights in Chechnya and the OSCE", *Helsinki Monitor*, vol. 8., núm. 1, pp. 59-74;

a los factores políticos, estratégicos y económicos señalados en el apartado anterior. Pero también a razones de la vida política de la propia Federación y al discurso "imperial", que cada vez cobraba mayor importancia dentro de Rusia³². Según sostiene TAIBO:

"Las autoridades rusas parecieron recurrir a un procedimiento "ejemplarizador" encaminado a poner sobre aviso a quienes dentro de Rusia, pudieran sentir la tentación de seguir un camino similar al adoptado por Chechenia."³³

Sin embargo, el castigo ejemplar contra los secesionistas se convirtió pronto en una verdadera "pesadilla" para el ejército ruso³⁴. Las milicias chechenas respondieron con acciones osadas y suicidas a los ataques de la Federación. En este sentido, hay que destacar el atrincheramiento en el hospital de Budiónnovsk, para obligar a las autoridades moscovitas a negociar. Ni siquiera la desaparición del líder secesionista, DUDAYEV, mermó la resistencia de las milicias chechenas³⁵. Sin embargo, hay que destacar que el ataque ruso a Chechenia no generó críticas en otras unidades de la Federación y de la CEI, ni tampoco despertó las "simpatías" ni la sublevación masiva de los pueblos del Cáucaso en contra de Moscú, ni tampoco contó con el apoyo generalizado del mundo musulmán, como habían pensado los líderes separatistas chechenos. A lo largo de dos años de ataques rusos, las milicias

³² Esta es la época en donde el discurso del "espacio vital de la Federación Rusa y de la CEI" cobró mayor auge.

³³ TAIBO (1995c), op. cit., p. 50.

³⁴ El conflicto de Chechenia y la intervención militar rusa generaron división de opiniones en el marco de la política rusa. Por un lado, estaban los que se oponían a dicha intervención como es el caso del entonces ministro de asuntos exteriores, KOZIREV, el que sería su sucesor PRIMAKOV, el antiguo primer ministro CHERNOMIRDIN, y un sector de las fuerzas armadas. Por otro lado, estaba el sector "duro", partidario de la intervención, siendo la cabeza visible del mismo, el ministro de defensa, GRACHOV.

³⁵ Milicias que contaron con el apoyo de fuerzas abjasas (con experiencia en el conflicto georgiano), con mercenarios provenientes de Arabia Saudita, Afganistán, Egipto, Jordania, Kuwait, Turquía (países que acogieron a los chechenos deportados en la época stanilista), y con mercenarios "antirrusos", bálticos (especialmente estonios) y ucranianos. Durante la época más dura del conflicto, las milicias chechenas sumaron alrededor de 40.000 efectivos.

chechenas no claudicaron jamás en su lucha por la secesión.

El desarrollo de los acontecimientos en Chechenia provocó una auténtica crisis en la vida política rusa. El conflicto en el Cáucaso actuó como aglutinador de la oposición a la política de YELTSIN³⁶. Así, parte de las fuerzas armadas, de la cúpula de la Iglesia ortodoxa y la opinión pública se manifestaron en contra de la política llevada a cabo por la Federación en Chechenia. En dos años de guerra la política de Moscú hacia la república separatista fue ambigua y oscilante, respondiendo en muchas ocasiones a los derroteros del gobierno ruso. La Federación llevó a cabo una doble política: por un lado, negociar en los casos en que la popularidad del gobierno era mínima (junio de 1995) o que estaba en juego la continuidad del mismo (elecciones de agosto de 1996), y, por otro lado, reiniciar las acciones militares, en muchos casos con extrema violencia (por ejemplo la conquista de la ciudad de Samachki o el bombardeo a Grozny) como medio de afianzar su influencia en la zona.

En agosto de 1996, con el pleno control de Grozny por los separatistas, Moscú decidió modificar su estrategia hacia la zona y encomendó a un militar, el general LEBED (opositor a la intervención militar rusa en el Cáucaso), las tareas de negociar con los secesionistas chechenos. LEBED, a la sazón Secretario del Consejo de Seguridad Ruso, fue el encargado de iniciar las conversaciones que llevarían a la firma de los acuerdos de paz para la zona. Así, se firmaron los acuerdos de Khasavyurt (31 de agosto de 1996) que establecían el fin de las hostilidades, la retirada de las tropas rusas de la zona de guerra y congelaban el estatuto de la república hasta el año 2001, año en que se negociaría la convocatoria de un

³⁶ La dureza de la acción rusa generó críticas al gobierno por parte de la opinión pública rusa. Los aliados tradicionales de YELTSIN se distanciaron del presidente y no dejó de ser significativo que en algunos momentos de su acción hacia Chechenia sólo contase con el apoyo del Partido Liberal Democrático del radical ZHIRINOVSKI.

referendum³⁷. Se iniciaba así un período de "hibernación" del conflicto. El Acuerdo, criticado por algunos sectores políticos rusos (parte del parlamento y el propio ministro del interior) y refrendado por otros (el presidente y el primer ministro), transfería *de facto* poderes a la república chechena³⁸. Poderes que Chechenia no dudó en utilizar. Prueba de ello fueron la proclamación, inmediatamente después de la firma de los acuerdos, de la ley islámica en el ámbito del territorio, la declaración por parte del parlamento checheno del ruso como idioma extranjero e incluso la solicitud del establecimiento de relaciones diplomáticas plenas entre los dos "estados".

El estatuto de la república de Chechenia, el meollo del conflicto, continúa abierto: para Moscú la república debe continuar como una parte autónoma de la Federación, para los separatistas chechenos la solución al conflicto pasa por la proclamación de la independencia.

b. La dimensión económico-estratégica

La economía chechena se ha basado en dos grandes sectores, la industria del petróleo y la agricultura³⁹. Como la mayoría de las repúblicas de la región ha tenido una economía dependiente de la de la Federación y de los estados vecinos.

Como se apuntó en el capítulo anterior, el petróleo existente en la región del

³⁷ Vid. A. BLOED (1996) "OSCE Chronicle. OSCE approves the outcome of the Bosnian elections", *Helsinki Monitor*, vol. 7, núm. 4, p. 8.

³⁸ Los puntos fundamentales del Acuerdo son: el aplazamiento hasta el 31 de diciembre del 2001 de la definición de los fundamentos que debían regir las relaciones mutuas entre la Federación y Chechenia, de conformidad con las normas vigentes del derecho internacional (la intención de Rusia era que se ampliase a diez años); el compromiso de que la legislación de la república de Chechenia debía fundamentarse en el respeto de los derechos humanos y del ciudadano, en el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, en el entendimiento entre las etnias del territorio; y, la creación de comisiones conjuntas que trataran, entre otros temas, la retirada de tropas, el terrorismo, y las relaciones económicas.

³⁹ Las otras riquezas presentes en territorio checheno son las industrias químicas, las fábricas de materiales de construcción y las industrias agro-alimentarias. La dimensión económica del conflicto ha sido analizada en BACHKATOV y WILSON (1995), op. cit. pp. 21-24.

Cáucaso desempeña un papel primordial. En el ámbito de la Federación, la producción petrolera de Chechenia no es relevante. Se recuerda, en ese sentido, que los yacimientos allí presentes (*onshore*) están prácticamente agotados y que la infraestructura extractiva está obsoleta. Sin embargo, Chechenia constituye el "nudo gordiano" de la cuestión petrolera en el Cáucaso Norte: su territorio es zona de paso del petróleo que se extrae del Mar Caspio, en particular de Azerbaiyán. Los apenas ciento cincuenta kilómetros del oleoducto Bakú-Grozny-Novorossisk que pasan por territorio checheno conforman una de las más complicadas cuestiones en las relaciones ruso-chechenas y del Cáucaso en general.

Con una situación económica general precaria, asolada por la guerra y con la industrias petrolera y agrícola arruinadas, Chechenia ha hecho uso de su posición estratégica para sacar provecho a nivel económico y rentabilizar el paso del petróleo. Una de las formas más utilizadas para obtener beneficios del "paso del petróleo" fue la extracción ilegal del mineral ("pinchar" el oleoducto) y su posterior comercialización (por redes mafiosas⁴⁰). La guerra dejó inservible parte del oleoducto. Su reconstrucción tras la firma de los acuerdos de paz y, fundamentalmente, el precio por tonelada de petróleo que recibiría el gobierno checheno han sido los temas sensibles a negociar entre rusos y chechenos. Por un lado, Chechenia se siente capaz de presionar sobre Moscú, puesto que los compromisos contraídos por la Federación para el transporte del petróleo de Azerbaiyán son fundamentales, ya que Bakú amenaza con buscar vías alternativas⁴¹. Por otro lado, la Federación considera a los chechenos unos "chantajistas" por querer forzar la situación, conociendo los compromisos que aquélla tiene con el consorcio

⁴⁰ Como se ha apuntado, la presencia de redes mafiosas en el país es notoria, llegando a controlar gran parte de la economía de Chechenia. Desde el fin de la guerra, una forma lucrativa de obtener dinero es el secuestro de personas (en especial, periodistas y diplomáticos), lo que ha hecho que a la república se le atribuya la denominación de "Chechenia de Secuestros, S.A."

⁴¹ Incluso Chechenia ha insinuado que podría construir otro oleoducto para conducir el crudo hasta el Mar Negro, vía Georgia. Sin embargo, esta posibilidad no parece una alternativa razonable, pues obvia dos elementos importantes: que el petróleo debería pasar por Daguestán (parte de la Federación) y que Azerbaiyán podría utilizar la vía georgiana directamente sin pasar por territorio checheno; vid. *El País* (1997), 3 de setiembre, p. 9.

internacional que extrae el crudo del Caspio. En setiembre de 1997, luego de arduas negociaciones entre el presidente ruso y su homólogo checheno, se alcanzó un compromiso a medio camino entre ambas posiciones⁴².

Las negociaciones de "igual a igual" entre rusos y chechenos en el tema del petróleo, llevan a considerar a Chechenia, en la práctica, como un estado independiente *de facto*. En base al tipo de relaciones económicas establecidas con Moscú y a los acuerdos alcanzados en este ámbito, Chechenia aparece como "zona económica especial" dentro de la Federación (influencia del "modelo chino", especie de un "Hong-Kong", en el Cáucaso). En la actualidad, las relaciones económicas constituyen el punto neurálgico de la frágil estabilidad alcanzada en el Cáucaso.

2. Chechenia en la agenda de la OSCE

La intervención militar rusa en Chechenia, inmediatamente después de la Reunión de Revisión de Budapest (diciembre 1994), supuso un duro golpe a los compromisos contraídos en el ámbito de la OSCE por los participantes. Se estaban violando acuerdos, algunos consensuados apenas cuatro días antes del ataque a territorio checheno. La OSCE se enfrentaba así a un nuevo desafío: la validez de los compromisos adquiridos en su seno y la viabilidad de la estructura de diplomacia preventiva y de gestión de crisis creada en la post-guerra fría.

⁴² En base al acuerdo sobre los derechos de paso por Chechenia del oleoducto que transporta el petróleo azerí hasta el Mar Negro. Grozny recibirá 0,43 dólares (frente a los 4,27 que solicitaba) por cada tonelada de crudo que pase por su territorio, más ochocientos mil dólares en concepto de reparación del oleoducto, sólo para el año 1997. En consecuencia, para 1997 y teniendo en cuenta precio por tonelada y reparaciones, el gobierno checheno recibiría los cuatro dólares por tonelada solicitados. Moscú tiene la posibilidad de construir un oleoducto que pase por Daguestán y la región de Stavropol que costaría entre ciento cincuenta y doscientos millones de dólares y estaría listo en un año. Pero en este momento pesan sus compromisos internacionales para el transporte del petróleo, de ahí que haya llegado a un acuerdo con la república secesionista.

El presente apartado analiza la actuación de la OSCE en el conflicto de Chechenia⁴³. La Organización, haciendo gala nuevamente de su calidad de flexible y de "gigogne", creará para la ocasión un instrumento "a la medida" del conflicto: el Grupo de Asistencia de la OSCE en Chechenia (GAC). A través de este Grupo, la Organización estará presente en el caso checheno.

2.1. El Grupo de Asistencia

El GAC, su formación y actuación, es abordado en estas páginas desde una triple dimensión. La primera es el contexto en el que el mismo se gesta; es decir las circunstancias que concurren a su creación. La segunda es la de las funciones que se le atribuyen. La tercera, y última dimensión, es la de las relaciones GAC-Federación Rusa. Relaciones que son fundamentales a la hora de valorar la actuación de la OSCE en el conflicto que enfrenta a rusos y chechenos.

a. Creación

El ataque militar ruso a la república secesionista de Chechenia, el 11 de diciembre de 1994, significó la violación de una serie de prescripciones pactadas entre los participantes OSCE a lo largo de años de negociaciones. Sin embargo, ningún estado invocó los mecanismos de la Organización previstos para casos como el checheno⁴⁴. Cuatro mecanismos hubiesen podido ser invocados, en ese momento, por los participantes:

- el Mecanismo de Berlín, que puede ser alegado en caso de violación de los principios del Acta de Helsinki o en casos que amenacen a la paz, a la seguridad y

⁴³ La labor de la OSCE en Chechenia ha sido analizada, entre otros, en S. BLANK (1995) "The OSCE, Russia, and Security in the Caucasus", *Helsinki Monitor*, vol. 6, núm. 3, pp. 65-80; DENBAR (1997), op. cit.; GHEBALI (1996), op. cit. pp. 312-323; y H. HURLBURT (1995) "Russia, the OSCE and European Security Architecture", *Helsinki Monitor*, vol. 6, núm. 2, pp. 5-20.

⁴⁴ Algunos estados como Alemania y los bálticos criticaron la actitud de Moscú, pero no activaron ningún mecanismo previsto.

a la estabilidad;

- el Mecanismo de Moscú, por el que el estado concernido debe informar, ante la solicitud de otro u otros, sobre una situación en el ámbito de la dimensión humana sobre la cual se le requiera;
- el Mecanismo de Viena sobre actividades militares no usuales (MFCS de Viena), según el cual, los estados están obligados a cooperar, consultar e informar de toda actividad no usual de sus fuerzas militares;
- el Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad (CCAPMS), por el que los estados deben informar sobre la ejecución de misiones de seguridad interior.

El silencio de los países OSCE debe ser estudiado en el marco internacional en que tuvieron lugar los acontecimientos. Tal como se apuntó⁴⁵, los momentos más críticos del conflicto checheno se desarrollaron en paralelo a las reuniones preparatorias de la Reunión de Revisión de Budapest (diciembre 1994). Reunión que se caracterizó por el clima de extrema tensión entre la Federación Rusa y Estados Unidos, debido al anuncio de ampliación de la Alianza Atlántica hacia el Este. El tema del aislamiento de la Federación impregnó todos los ámbitos del encuentro, siendo recordado por el propio presidente ruso en Budapest. El "síndrome" de la cautela se hizo presente en el seno de la Organización⁴⁶, motivado por:

"(...) les espoirs d'éviter une confrontation avec Moscou, marque un retour aux schémas de pensée de la guerre froide de mauvais augure."⁴⁷

No obstante, la OSCE, la más interesada y próxima de las organizaciones

⁴⁵ Capítulo V, apartado 2.3.a.

⁴⁶ El ataque ruso a Chechenia implicó la suspensión del proceso de admisión de la Federación Rusa al Consejo de Europa, el congelamiento de los acuerdos en el marco de la Unión Europea y la reprobación de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

⁴⁷ KOKKINIDES (1995), op. cit., p. 99.

internacionales en la cuestión, decidió, previa declaración afirmando su apoyo a la total integridad territorial de la Federación Rusa, solicitar información a ésta última sobre la cuestión chechena. El instrumento que utilizó para tal requerimiento fue el CCAPM⁴⁸, que estipulaba:

"Los estados participantes no utilizarán las fuerzas armadas para restringir el ejercicio pacífico y legal de los derechos humanos y civiles de las personas, consideradas individualmente o como representantes de grupos, ni para despojarlas de su identidad nacional, religiosa, cultural, lingüística o étnica."⁴⁹

Moscú adoptó una actitud abierta ante la OSCE. Había tres razones de peso que justificaban la actitud de Moscú. La primera, que ningún estado en el ámbito de la OSCE cuestionaría la naturaleza del conflicto. En otras palabras, que Chechenia era un asunto interno de la Federación y, por tanto, subordinado al principio de integridad territorial de los estados. La segunda razón era que la acción militar rusa estaba justificada por el propio Código de Conducta, recientemente adoptado, que estipulaba:

"Los estados participantes no tolerarán ni apoyarán fuerzas no sometidas ni controladas por las autoridades establecidas constitucionalmente. Si un estado participante no puede ejercer su autoridad sobre tales fuerzas, podrá iniciar consultas en el marco de la CSCE para examinar las medidas que deban adoptarse."⁵⁰

La tercera razón era que la Federación no tenía interés en ser cuestionada

⁴⁸ El tema de la guerra en Chechenia, a la luz del Código de Conducta, ha sido abordado en M. LUCAS (1995) "The War in Chechnya and the OSCE Code of Conduct", *Helsinki Monitor*, vol. 6, núm. 2, pp. 32-42.

⁴⁹ CSCE/Documento de Budapest. *Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era* (1994), Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad, parág. 37. *A posteriori*, marzo de 1995, durante la evaluación de las MFCS, y a requerimiento sueco, la Federación Rusa debió dar explicaciones de las operaciones militares en Chechenia.

⁵⁰ CSCE/Documento de Budapest. *Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era* (1994), Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad, parág. 25.

desde el único foro europeo de seguridad en el que estaba presente⁵¹.

Así, en pleno acuerdo con la Federación, el Consejo Permanente de la OSCE adoptó (12 de enero de 1995), por consenso, una declaración afirmando "la necesidad de una participación activa y rápida" en el proceso de estabilización de la región, a fin de restablecer el orden y las instituciones democráticas en la República de Chechenia⁵². En estas condiciones, la Federación Rusa no tuvo otra opción que aceptar y autorizar dos misiones de la OSCE para visitar la zona del conflicto.

La primera misión (23-29 de enero de 1995), encabezada por el embajador húngaro, GYARMATI, en tanto que Representante Personal del PEE⁵³, informó del "uso desproporcionado" de la fuerza militar (bombardeos indiscriminados) y que la situación general podía calificarse de de catástrofe humanitaria⁵⁴. En función del informe de la misión, el Consejo Permanente adoptó recomendaciones de corte humanitario (alto el fuego, ayuda internacional, atención a los refugiados, etc.) y de carácter político (arreglo pacífico a través de la gestión de la OSCE, elecciones libres, envío de grupos de expertos, etc.).

La segunda misión (22 de febrero al 1 de marzo de 1995), compuesta en su mayor parte por expertos en el ámbito de los derechos humanos, recomendó a Moscú la adopción de una serie de medidas que contribuyesen a la pacificación en

⁵¹ Sobre las razones citadas vid. V.Y. GHEBALI (1995) "La crise tchéchène devant l'OSCE", *Défense Nationale*, Mai, p. 100.

⁵² Vid. OSCE/PC/Diario 3, January 12, 1995.

⁵³ La misión estaba compuesta por representantes de Francia, Finlandia, Hungría y miembros de la OIDDH de Varsovia.

⁵⁴ Es interesante observar como la OSCE utilizó un instrumento, el Informe del Representante Personal, para expresar su opinión en Chechenia. Términos como "uso desproporcionado de la fuerza" o "catástrofe humanitaria", no hubiesen aparecido en una decisión o declaración de algunos de los mecanismos de consulta de la Organización. Hay que recordar que los "Informes de los Representantes Personales del PEE" son realizados en un marco de total independencia y autonomía, por parte de quien los realiza. Algunos Informes de este tipo han generado "malestar" en algunos países, como fue el caso del Informe GONZÁLEZ sobre la situación democrática en la República de Yugoslavia (1996).

Chechenia. Entre estas medidas figuraban: permitir la llegada de ayuda humanitaria, establecer una instancia regional encargada de informar sobre las violaciones en el ámbito de los derechos humanos y establecer las condiciones para la convocatoria de elecciones libres⁵⁵.

Estas primeras relaciones cuasi-"idílicas" entre la Federación Rusa y la OSCE (calificadas desde la Organización como de "satisfactorias y constructivas")⁵⁶, fueron poco a poco cambiando. Dos hechos afectaron a las mencionadas relaciones. El primero tuvo que ver con los impedimentos que sufrieron los expertos de la OSCE para realizar su labor en el ámbito de los derechos humanos. En este sentido, hay que apuntar la prohibición de entrada a Ingushetia y a Daguestán. El segundo está relacionado con el tipo de instrumento que se encargaría de legalizar la cooperación rusa con la OSCE para la participación de esta última en el conflicto checheno. Formalmente, la presencia OSCE en Chechenia debía realizarse mediante la figura de una "misión de larga duración", que Moscú no estaba dispuesta a aceptar. Una misión de este tipo, similar a las existentes en otras áreas del ex-espacio soviético (Georgia, Estonia, Letonia), era vista por los rusos como un menoscabo de su condición de gran potencia (hay que recordar que la Federación es el centro de dicho espacio)⁵⁷. Las circunstancias apuntadas llevaron a la búsqueda de una solución de consenso para asegurar, por una parte, la presencia OSCE en territorio ruso y, por otra, que la Federación aceptase un instrumento que no lesionase "su prestigio"

⁵⁵ El Informe de esta segunda misión de la OSCE, que también había visitado Moscú y otras regiones del Cáucaso, hacía hincapié en el peligro de extensión del conflicto checheno a otras repúblicas de la región, en particular, Ingushetia y Daguestán. Entre las causas de desestabilización se apuntaba la gran cantidad de refugiados chechenos en esas repúblicas. Respecto a la actuación del ejército ruso, el Informe manifestaba: "It is even more worrying to hear that some commanders of the federal troops suggest that "without cleaning up" Ingushetia and Dagestan from the warriors of Dudayev the military objectives of the campaign cannot be achieved"; vid. *OSCE/CIO/1/95*, Viena, 28 March. A raíz de los Informes de las misiones, dos de las instituciones de la OSCE, la Asamblea Parlamentaria y la OIDDH, incorporaron el tema de Chechenia a sus respectivas agendas de trabajo.

⁵⁶ GHEBALI (1995), op.cit., p. 101.

⁵⁷ Vid. A. BLOED (1995) "OSCE Chronicle. OSCE Faces Violent Crises", *Helsinki Monitor*, vol. 6, núm. 2, p. 53.

frente a las otras repúblicas. Fruto de esta solución a medio camino entre ambas posiciones fue la creación del GAC⁵⁸.

b. Funciones

El mandato del GAC, encabezado por el diplomático húngaro MESZAROS, con participación de diplomáticos de Polonia, Francia, Estados Unidos, Suiza y Suecia, fue fijado por un término de seis meses a partir de abril de 1995. Las funciones del recién creado GAC fueron establecidas tras complicadas negociaciones con Moscú. La Federación se comprometió a apoyar la labor del Grupo, garantizar la seguridad del mismo y permitir la libre circulación de los miembros que lo componían. Así las tareas del Grupo, con sede en Grozny, y que debía trabajar conjuntamente con las "autoridades federales y locales", en perfecta conformidad con la legislación de la Federación Rusa⁵⁹, se establecieron en dos ámbitos. En el ámbito del establecimiento de la paz, el GAC debía fomentar las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles llegasen a un acuerdo por medios pacíficos. En el ámbito de la consolidación de la paz, el GAC tenía como tarea fundamental contribuir a la puesta en marcha de instituciones y de procesos democráticos⁶⁰. Además, debía coordinar las posibles actividades del Alto Comisionado de las Refugiados de Naciones Unidas y del Consejo de Europa.

Los resultados más inmediatos del GAC -el establecimiento de un alto el fuego⁶¹ (junio 1995), el compromiso de una retirada progresiva de las tropas rusas y el desarme de las milicias de DUDAYEV (agosto 1995)- quedaron pronto en "papel

⁵⁸ En los documentos oficiales de la Organización se habla de "una presencia a largo plazo en Chechenia", sin más, vid., por ejemplo, *OSCE/Quinta Reunión del Consejo en Budapest (1995)*, Resumen del Presidente.

⁵⁹ Vid. *OSCE/16-PC/ Diario*, 11 de Abril.

⁶⁰ Vid. V. Y. GEHBALI (1996), op. cit., p. 319.

⁶¹ Dicho compromiso fue firmado por los representantes de Moscú, las milicias de DUDAYEV y por representantes chechenos no separatistas.

mojado", al reiniciarse los enfrentamientos en setiembre de 1995⁶². Enfrentamientos que llevan a considerar las relaciones entre el GAC y la Federación Rusa.

c. El GAC y la Federación Rusa

El recrudecimiento de las tensiones entre rusos y separatistas chechenos afectó de manera significativa las actividades del GAC y las relaciones de éste con los distintos grupos implicados en el conflicto.

Desde el inicio de su presencia en el terreno, el GAC había, en función de las atribuciones que se le habían otorgado y de lo pactado con la Federación, contactado con los diferentes actores del conflicto. Fruto de esos contactos fueron los acuerdos mencionados en el ámbito político-militar. Sin embargo, y conforme el conflicto adquiría nuevamente las características de guerra abierta, el Grupo OSCE comenzó a sufrir una serie de "interferencias" en su tarea, provenientes de las autoridades locales, de las federales y de los secesionistas. En ese sentido, hay que mencionar las "acusaciones tendenciosas" de las que fue objeto. Para las autoridades locales chechenas (no secesionistas), la presencia de la OSCE, lejos de contribuir a la pacificación del país, aumentaba la conflictividad. Dicha presencia no hacía más que alimentar las posiciones de los secesionista y agravar las cuestiones de orden público. La animosidad hacia el Grupo llegó hasta el intento de suspender sus tareas⁶³. La reacción oficial de la OSCE fue inmediata. En ese sentido, la Organización, a través del presidente del Consejo Permanente, manifestó:

⁶² En setiembre muere en atentado la máxima autoridad militar rusa en Chechenia, el general ROMANOV. Lo que dispara nuevamente el conflicto.

⁶³ El propio alcalde de Grozny, GANTAMAROV, decidió por decreto suspender las actividades del GAC (25 de setiembre 1995). Incluso las milicias municipales llegaron a amenazar con la cárcel a los miembros del Grupo y la sede del GAC fue bombardeada (octubre 1995). Frente a la sede de la OSCE en Grozny solían tener lugar manifestaciones a favor de los independentistas. Sobre los hechos, vid. A. BLOED (1995) "OSCE Chronicle. Continuing OSCE Involvement in Chechenya", *Helsinki Monitor*, vol. 6, núm. 4, pp. 41-42; y GHEBALI (1996), op. cit., p. 320-321.

"(...) su convicción de que la presencia y la libertad de acción del Grupo de Asistencia son esenciales para el logro de una solución negociada a la crisis, que incluya el restablecimiento de la democracia mediante elecciones libres"⁶⁴

Las críticas y acusaciones hacia el Grupo fueron formuladas también desde la óptica de los independentistas que acusaron a la OSCE de "parcial". Los secesionistas denunciaron a la Organización, ya que ésta había calificado públicamente sus actos (toma de rehenes) de terroristas.

La animadversión a las tareas del GAC también se hizo evidente por parte de ciertas autoridades del gobierno de la Federación. Así lo manifestó el representante del presidente ruso para las negociaciones de Chechenia, quien solicitó a los diplomáticos de la OSCE que evitasen contactos con "personas desconocidas" en la zona y que comunicasen a Moscú todos sus movimientos⁶⁵. El momento más tenso en las relaciones del Grupo con las autoridades moscovitas fue cuando éstas últimas pretendieron que la OSCE, en declaración pública, aprobase su proyecto de declaración del estado de urgencia en Chechenia. Ante los hechos descritos, la OSCE decidió reducir los efectivos del Grupo, y replantear sus funciones, tanto de mantenimiento como de consolidación de la paz⁶⁶. De esta forma culminaban siete meses de una colaboración "satisfactoria" entre la Organización y la Federación Rusa para la resolución del conflicto en Chechenia. La situación del Grupo se complicó, aún más, cuando Moscú renunció, a finales de 1995, a negociar con los secesionistas, realizando unas elecciones a todas luces fraudulentas y colocando un gobierno

⁶⁴ *OSCE/38-PC/Diario*, Anexo (5 de octubre 1995).

⁶⁵ El diplomático ruso que ejerció presiones sobre el Grupo de la OSCE fue el entonces presidente del Consejo Nacional de Seguridad, LOBOV.

⁶⁶ El Consejo de Budapest (diciembre 1995) evaluó y replanteó la labor de la OSCE en Chechenia, destacando que "El Grupo de Asistencia ha logrado un éxito considerable mediante la elaboración de un marco de negociación entre las partes y ha desempeñado un papel activo para la concertación de los acuerdos militares subsiguientes. Su continua participación en la esfera de los derechos humanos revestirá importancia capital en el futuro próximo", *OSCE/Quinta Reunión del Consejo en Budapest* (1995), Resumen del Presidente.

próximo a sus tesis en Chechenia⁶⁷. Por razones de seguridad personal de los miembros del GAC (reanudación de las acciones militares) que quedaban, la OSCE decidió abandonar Grozny en diciembre de 1995⁶⁸.

La presidencia suiza de la OSCE (1996) mostró especial preocupación por el conflicto checheno. En enero de 1996, la OSCE decidió que el Grupo reiniciase sus actividades, siendo un diplomático de Suiza, GULDIMANN, el jefe del GAC⁶⁹. Nuevamente la Misión OSCE fue objeto de duras críticas por parte de los litigantes. Esta vez, desde el lado secesionista, se acusó a la Organización de pasividad e ignorancia ante la violación masiva de los derechos humanos en Chechenia. Los chechenos pro-rusos, por su parte, calificaron de "indeseable" la presencia y la actividad del Grupo, puesto que éste mantenía contactos con los independentistas. A pesar de estos inconvenientes, el GAC reemprendió sus tareas.

La labor de la OSCE en Chechenia, en 1996, se centró en dos ámbitos básicos. El primero fue el de la dimensión humana. En este sentido, el GAC fue muy activo, y especialmente crítico con la actuación rusa en el conflicto. El propio jefe de misión, en informe al Consejo Permanente, afirmó que el conflicto checheno se ha convertido en una "guerra contra una población civil"⁷⁰. El segundo ámbito en el

⁶⁷ El hombre de Moscú fue ZAVGAEV, quien ocupó la presidencia en Chechenia como resultado de las elecciones de diciembre de 1995.

⁶⁸ La misión de la OSCE en Chechenia se convirtió en la más peligrosa de todas las misiones llevadas a cabo hasta entonces por la Organización. El GAC no sólo había sido amenazado y su sede destruída, sino que el propio jefe del Grupo, el húngaro MESZAROS, sufrió un grave accidente que le apartó de la vida activa; sobre los avatares del GAC, vid. A. BLOED (1996) "OSCE Chronicle. The OSCE and the Bosnian peace arrangement", *Helsinki Monitor*, vol. 7, núm. 1, pp. 75-76.

⁶⁹ La Organización decidió continuar su presencia en Chechenia a pesar de todos los problemas sufridos. La Federación Rusa se mostró dispuesta a dicha presencia, aunque hubo estados, como Polonia, que criticaron la escasa cooperación brindada por los rusos a la labor del Grupo. Aunque, a la luz de los acontecimientos, el GAC no tenía grandes posibilidades de éxito como gestor del conflicto, desde la OSCE se confirmó su existencia y permanencia, puesto que como afirma BLOED, "The most decisive reason for [the presence] could be that once the mission is withdrawn there is not the slightest chance that it could return at a later stage"; *ibid.*, p. 76.

⁷⁰ OSCE/REF/PC/243/96, 16 April.

que la OSCE desempeñó un papel relevante fue en el del establecimiento de la paz. Merced a la gestión del GAC, se logró el primer encuentro entre el presidente ruso, YELTSIN, y el líder separatista checheno YANDARBAYEV. Encuentro que culminó con las firmas de un alto el fuego (mayo 1996) y de un posterior acuerdo en Nazran (junio). Dicho Acuerdo preveía la retirada gradual de las tropas rusas, la desmilitarización de las milicias chechenas, el intercambio de prisioneros y el inicio de conversaciones sobre el estatuto político de Chechenia. Sin embargo, la paz lograda tuvo una vida efímera. Vivió sólo el tiempo que duró la campaña previa a las elecciones presidenciales que posibilitaron la re-elección de YELTSIN (debe recordarse la impopularidad de la guerra en grandes sectores de la sociedad rusa). Inmediatamente después del triunfo del líder ruso, se reemprendieron los ataques masivos a las posiciones chechenas⁷¹. Esta vez los combates fueron claramente favorables a los independentistas que lograron el control de gran parte de la capital chechena. Desde esta posición de ventaja se iniciaron nuevas negociaciones entre rusos y separatistas. Negociaciones a las que la OSCE apoyó, pero en las que no participó. Los acuerdos de Khasavyurt, negociados por el general LEBED, posponían hasta el próximo siglo que la situación de Chechenia en el marco de la Federación Rusa.

Desde la firma de los acuerdos de paz, tanto rusos como chechenos se mostraron partidarios de que la OSCE continuase presente en Grozny. A partir de entonces, la actividad de la Organización ha sido muy variada⁷². En el ámbito político y de la seguridad, la OSCE, por medio del GAC y con la colaboración de la OIDDH, de la Asamblea Parlamentaria y del CPC, organizó y participó en la

⁷¹ Sobre los acuerdos y el papel de la OSCE, vid. A. BLOED (1996) "OSCE Chronicle. OSCE and the Conflict in Chechnya", *Helsinki Monitor*, vol. 7, núm. 3, pp. 82-83.

⁷² La presencia del Grupo OSCE en Chechenia no ha estado exenta de polémica en el año 1997. Así a modo de ejemplo, se puede mencionar que cuando el GAC fue el encargado de supervisar las elecciones que tuvieron lugar en Chechenia, en enero, y que supusieron el triunfo del sector moderado de los separatistas chechenos, las autoridades expulsaron del país al jefe de la misión OSCE, quien debió refugiarse en Ingushetia. Sólo regresó al país cuando asumieron su cargo las nuevas autoridades elegidas. Sobre los hechos vid., A. BLOED (1997) "OSCE Chronicle. The OSCE response to conflicts in the region", *Helsinki Monitor*, vol. 8, núm. 2, p. 49-50.

observación del proceso electoral checheno (enero de 1997)⁷³. Asimismo, la OSCE ha realizado tareas de observación y de asesoramiento en las discusiones llevadas por rusos y chechenos en el caso de la apertura del oleoducto y del transporte de petróleo proveniente del Caspio. En el ámbito humanitario, la OSCE ha hecho saber la crítica situación por la que pasa la república (situación económica y sanitaria). En este caso la OSCE está coordinando, junto con ONGs, locales e internacionales, la distribución de la ayuda internacional y la puesta en marcha de distintos proyectos para sanear esta situación⁷⁴.

La enumeración de estas tareas, pone en evidencia que, en el caso checheno, la OSCE ha hecho, más que nunca, gala de su calidad de diálogo flexible y multifuncional.

2.2. Chechenia: Balance de una presencia

La presencia de la OSCE en el conflicto de Chechenia debe ser valorada desde dos dimensiones.

La primera es la de la propia Organización y su reacción frente al conflicto checheno. Dicho conflicto era el primero que afectaba a uno de los grandes dentro de la OSCE, la Federación Rusa, a la vez centro y pivot de uno de los espacios más inestables de la post-guerra fría, la CEI. El conflicto coincidió en el tiempo con la formulación y la puesta en práctica de un nuevo discurso político ("imperialista" y "colonialista"), emanado desde ese centro. De ahí que para algunos estudiosos, el conflicto sea calificado de colonial.

⁷³ El GAC asesoró a los distintos grupos políticos que se presentaron, la OIDDH estuvo presente mediante "técnicos" en procesos electorales, la Asamblea envió observadores y el CPC fue el encargado de la logística (montar las oficinas electorales, distribuir urnas, etc.). La Secretaría de la OSCE fue la depositaria de fondos voluntarios (seiscientos mil dólares) donados por distintos países OSCE para la realización de las elecciones; vid. *OSCE/Newsletter* (1997), vol. 4, núm. 1, pp.1-2..

⁷⁴ Vid. *OSCE/Newsletter* (1997), vol.4, núm., p. 9.

Ante el conflicto, los participantes OSCE tuvieron una doble conducta: criticar informalmente (en el seno de las reuniones de preparatorias de la Reunión de Lisboa) la política de la Federación en Chechenia; abstenerse de poner en práctica los mecanismos OSCE pertinentes para la ocasión. Es decir, que frente a principios y compromisos consensuados primaron, en primera instancia, los intereses de la Federación (no injerencia, integridad territorial). En ese sentido, la OSCE fue el espacio desde el que ciertos países procuraron compensar (mediante la no intervención) la situación de aislamiento y pérdida de protagonismo formulada desde la propia Federación (política de *quid pro quo*). En base a lo apuntado, y con el consentimiento de Moscú, la OSCE generó un instrumento *sui generis* para estar presente en la Federación, el GAC. Sin embargo, hay que destacar que, una vez que la OSCE hizo acto de presencia en territorio checheno, sí se activaron algunos instrumentos de la Organización para abordar situaciones como la de Chechenia (por ejemplo, el Mecanismo de Viena, solicitado por Suecia), y el Grupo OSCE pudo trabajar con "independencia de las autoridades federales". La OSCE desplegó, en la medida de sus posibilidades, su compleja maquinaria, una vez estuvo en el escenario del conflicto.

La segunda dimensión hace hincapié en las funciones desempeñadas por la OSCE en el conflicto. A lo largo del trabajo se ha preferido utilizar el término presencia, antes que el de gestión. Tal decisión tiene que ver con el tipo de actividad de la Organización en el conflicto. Si en un primer momento se pensó en la OSCE para el establecimiento y la consolidación de la paz, pronto quedó de manifiesto que la OSCE no podía establecer la paz, si no había voluntad por parte de los litigantes en hacerlo (violaciones sistemáticas de los acuerdos de alto el fuego y de retirada y desarme de milicias). A partir de ese momento la Organización dirigió todos sus esfuerzos a la promoción y apoyo a todo intento de aproximación y de negociación entre rusos y chechenos. Una vez establecidos los acuerdos de paz, la OSCE ha dedicado sus actividades al ámbito de la consolidación de la paz, la tarea más difícil en las relaciones post-conflicto. La valoración de la "consolidación de la paz" está mediatizada por la proximidad temporal, apenas un año. No obstante, se puede

afirmar que, en estos primeros pasos, la presencia de la OSCE es satisfactoria, sobre todo apuntalando la reconstrucción de la vida chechena (los ámbitos vitales para que cualquier sociedad pueda funcionar) y fundamentalmente como observadora de las relaciones ruso-chechenas. Sin embargo, comienzan a alzarse voces críticas con respecto al ámbito del respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades chechenas (aplicación de la ley islámica). En este sentido, si la República de Chechenia actúa como un estado *de facto*, deberá asumir compromisos en el ámbito de la dimensión humana, compromisos que ella misma utilizó para legitimar la presencia de la OSCE en su territorio.

3. Cronología⁷⁵

1785 Se inicia la conquista rusa del Cáucaso Norte.

1859 Derrota del Imán SHAMIL, jefe de la rebelión antirrusa en el Cáucaso.

1921 Creación de la República Autónoma Socialista Soviética de las Montañas, en la que se incluye a Chechenia.

1922 Chechenia se transforma en una Región Autónoma (*Oblast*).

1924 Chechenia se une a la Región Autónoma de Ingushetia.

1936 La Región Autónoma de Chechenia-Ingushetia obtiene el rango de república autónoma.

1944 Se suprime la república de Chechenia-Ingushetia y parte de sus pobladores son deportados a otras regiones de la URSS.

1957 Restablecimiento de la República de Chechenia-Ingushetia en el marco de las rehabilitaciones impuestas por KRUCHOV.

⁷⁵ Para la confección de esta cronología se han utilizado las siguientes fuentes: *Anuario del Centro de Investigación para la Paz*, Madrid, CIP; *Anuario Internacional CIDOB*, Barcelona, Fundación CIDOB; *Anuario "El País"*; Madrid, El País; *Cuadernos del Este*, Universidad Complutense, Madrid; *El Estado del Mundo*, Madrid, Akal; *Keesing's Contemporary Archives*, Bristol; C. TAIBO (1995a) *Crisis y cambio en la Europa del Este*, Madrid, Alianza; R. YAKEMTCHOUK (1993) "Les conflits de territoire et de frontière dans les Etats de l'ex URSS", *Annuaire français de droit international*, vol. xxxix, pp. 410-434.

1980 Se producen enfrentamientos entre chechenos e ingushes por problemas de territorios.

1988 Se crea la Asociación de los Pequeños Pueblos del Cáucaso.

1990 Creación del Congreso Nacional del Pueblo Checheno.

1991

- *Agosto*. Fracaso del golpe de estado en Moscú.

- *Setiembre*. Disolución del parlamento checheno. Asume el poder el Consejo Supremo Provisional. Se convocan elecciones presidenciales.

- *Octubre*. DUDAYEV obtiene el 85% del total de votos en las elecciones a presidente.

- *Noviembre*. Proclamación de la independencia de la República de Chechenia-Ingushetia. Ingushetia se niega a secesionarse de la URSS. Moscú decreta un bloqueo económico a la república secesionista.

1992

- *Marzo*. Firma del Tratado de la Federación, al que Chechenia no se adhirió.

- *Mayo*. Firma del Acuerdo entre la Federación y la República de Chechenia por el que se aceptaba la retirada de las tropas rusas estacionadas en la zona y la distribución, a partes iguales, de los arsenales disponibles.

1993

- *Mayo*. DUDAYEV disuelve el parlamento y provoca la dimisión del gobierno.

- *Junio*. Enfrentamientos entre DUDAYEV y la oposición.

- *Diciembre*. Por referendun se aprueba la Constitución de la Federación Rusa.

1994

- *Agosto*. Las milicias de DUDAYEV controlan la mayor parte de territorio checheno, incluso la capital Grozny.

- *Octubre y Noviembre*. Intensificación de los enfrentamientos entre las milicias separatista y los grupos de oposición, tanto en Grozny como en otras ciudades.

- *Diciembre.*

Día 9. Por decisión del presidente ruso, el ministro de defensa GRACHEV, reúne las tropas rusas en el Cáucaso.

Día 11. Se inicia la operación militar rusa contra Chechenia.

Día 15. Asalto masivo ruso a Grozny.

Día 30. Incendio de las refinerías de Grozny.

Día 31. Asalto final a Grozny con 300 carros de combate.

1995

- *Enero.* Rusia autoriza a una misión de la OSCE a visitar Chechenia.

- *Febrero.* Reunión de la CEI en Alma-Ata (Kazajstán), ningún estado critica la intervención rusa en Chechenia.

Marzo. Una segunda misión de la OSCE visita Moscú, Chechenia y otras repúblicas del Cáucaso.

- *Abril.* Conquista de la ciudad de Samachki por las tropas rusas. Mueren más de ciento cincuenta personas, uno de los episodios más trágicos de la guerra en Chechenia.

- *Mayo.* La reunión CLINTON-YELTSIN se realiza en medio del recrudecimiento de los combates en Chechenia.

- *Junio.* Se inician negociaciones para una solución pacífica. La OSCE actúa como intermediaria.

- *Agosto.* Acuerdo militar para la retirada progresiva de las tropas rusas y el desarme de las milicias de DUDAYEV.

- *Setiembre.* Muere en atentado la máxima autoridad militar rusa en la zona, el general ROMANOV.

- *Octubre.* La sede de la OSCE en Grozny es bombardeada.

- *Noviembre.*

- *Diciembre.* Se realizan elecciones presidenciales en Chechenia. Gana el hombre de paja de Moscú, Zavgaev. El Grupo de la OSCE abandona Chechenia.

1996

- *Enero.* El Grupo de la OSCE retoma las actividades en Chechenia.

- *Agosto*. YELTSIN nombra negociador para Chechenia al general LEBED.

1997

Enero. Primeras elecciones presidenciales después de la firma de los acuerdos de paz en Chechenia. Triunfo del líder secesionista moderado, MASJADOV.

Agosto. Chechenia ofrece a la Federación Rusa el establecimiento de relaciones diplomáticas (como si se tratase de dos estados). El líder checheno de la independencia, YANDARBIEV, crea un partido político, "Partido de la Confederación Caucásica", cuyo objetivo declarado es liberar a la región del "yugo del imperio ruso". Encuentro YELTSIN-MASJADOV, el presidente ruso acepta más libertad para Chechenia, pero no la independencia.

Setiembre. Desacuerdos entre la Federación Rusa y Chechenia bloquean el oleoducto del mar Caspio. Ejecuciones públicas en Gorzny, en aplicación estricta de la ley islámica impuesta por el régimen checheno.

Conclusiones

Estas conclusiones pretenden ser una reflexión general e integradora de las tres partes que constituyen la presente tesis. Sin embargo, antes de realizar cualquier consideración sobre las cuestiones abordadas, deben destacarse dos hechos que condicionan la valoración global y que, en cierta manera, imposibilitan tener una perspectiva temporal de análisis. Por una parte, la constante transformación que ha sufrido el objeto de estudio de la tesis, la OSCE. Por otra, el que los conflictos que se han elegido como casos de estudio están abiertos, en todos ellos la Organización está aún trabajando. De ahí que se pueda hablar de un "proceso de gestión en curso".

A pesar de estas dificultades, se esbozará una serie de conclusiones en torno al tema analizado, "La OSCE en la Europa post-bipolar: un estudio sobre la gestión de conflictos en el espacio ex-soviético". Dichas conclusiones han sido organizadas temáticamente, siguiendo la lógica de sistematización de la presente tesis.

I. Así pues, se entra en un primer grupo de conclusiones vinculadas al análisis del concepto de seguridad. Los cambios ocurridos en el sistema internacional comportaron la necesidad de re-pensar términos y conceptos. Así, el re-pensar términos y conceptos se convirtió en una de las tareas más realizada por el estudioso de las relaciones internacionales en el nuevo sistema internacional. Uno de los conceptos más "re-pensado" ha sido, sin duda, el de seguridad. Concepto que por sus características -subjetivo, ambiguo, relativo y esencialmente contestado- aparece como de difícil definición. En esa búsqueda de una definición de seguridad se constata claramente la convergencia de dos ámbitos a los que se ha recurrido para poder elaborar dicha definición: el de la teoría internacional y el de los problemas a los que la sociedad internacional debe hacer frente hoy.

Así, la indagación en el mundo de los pensadores clásicos, preocupados al

igual que los hombres de finales del siglo XX por los problemas de la guerra y de la paz, ayuda a obtener respuestas a los planteamientos de la nueva realidad internacional. Desde el mundo de los pensadores, en esa "vuelta a los clásicos, a la Teoría", se sugieren principios (poder, orden, emancipación) que contribuyen a dar respuestas a las grandes cuestiones que abrían la primera parte de la tesis: seguridad, ¿para quién y cómo generarla? Desde la óptica de los principios se ha reflexionado sobre la seguridad y los actores en ámbito internacional (para quién) y se ha indagado en modelos generadores de seguridad (cómo). El análisis de las escuelas de pensamiento, a la vez que permite conocer la teoría, sirve para observar la continuidad paradigmática entre esas escuelas de pensamiento y las actuales concepciones teóricas.

El otro ámbito al que se ha recurrido en esa búsqueda de definiciones ha sido el del tipo de problemas a los que la sociedad internacional debe hacer frente hoy. Problemas como los generados por la violación de los derechos humanos, los refugiados, el déficit democrático, las transiciones económicas, la reconversión de las fuerzas armadas, la lucha por los recursos, etc., dejan caducas las concepciones unidimensionales de la seguridad, efectuadas en términos -exclusiva y excluyentemente- militares.

Teoría y problemas han determinado que en esta tesis se haya optado por una concepción holística y comprehensiva del concepto de seguridad. La definición elegida, de tipo operativo, considera a la seguridad como la capacidad de distintos actores para liberarse de amenazas y ser capaz de mantener la independencia en el ámbito de la identidad y de la integridad funcional, frente a fuerzas de cambio vistas como hostiles. La definición es, como se ha apuntado, una definición comprensiva y conciliadora. Es comprensiva, puesto que puede ser utilizada por los distintos actores de la realidad internacional (estados, sociedades, grupos humanos) y es conciliadora ya que logra aunar, en un sistema internacional anárquico, la idea de seguridad para los estados y para las sociedades, no basándose en concepciones estatocéntricas y constreñidas de la seguridad (realismo) ni tampoco en planteamientos utópicos que

eleven todos los problemas a la categoría de problemas de seguridad (peligro de caer en una "seguridización").

A lo largo de la primera parte del trabajo, amén de examinar como se ha pensado sobre el fenómeno de la seguridad en el ámbito de las relaciones internacionales, se ha hecho mención a distintas seguridades existentes en dichas relaciones. La complejidad del sistema internacional (actores diversos y problemas múltiples) ha llevado a la necesidad de formular diferentes seguridades -a adjetivar seguridades- acordes a dicha complejidad. Si bien la acción de adjetivar se ha hecho siempre, se puede afirmar que los años ochenta y noventa son pródigos a la hora de formular, reciclar y calificar seguridades. Así, desde la clásica seguridad colectiva del sistema de entreguerras, pasando por las seguridades antagónica y compartida de la guerra fría, hasta la seguridad global y cooperativa del post-bipolarismo, todas las adjetivaciones se transforman en respuestas y posibles soluciones a las inseguridades generadas en el sistema internacional. En tanto que posibles respuestas todas ellas aparecen como necesarias para la comprensión del objeto de estudio de la presente tesis.

El objeto de estudio de esta tesis, la OSCE, tiene la particularidad de haber sido el espacio donde las seguridades mencionadas han estado presentes, han convivido y co-existido, a través del tipo de relaciones establecidas entre los participantes en la Organización, de ahí que se las haya abordado. Pero, sobre todo, la OSCE tiene la exclusividad de haber basado su trabajo en una concepción de seguridad global, indivisible y cooperativa. Concepción que se fortalece en la Europa de postguerra fría.

II. El segundo grupo de conclusiones gira en torno a la OSCE y parte de la definición de la misma. Así, en la OSCE, definida en este trabajo, en tanto que proceso multilateral de negociaciones flexibles, continuas y de participación igualitaria sobre el conjunto de las cuestiones relativas a la seguridad y la cooperación (en el campo de la economía y de los derechos humanos), se observan una serie de cambios que

afectan a ámbitos precisos de la Organización. Dichos cambios, que se abordan sucesivamente, tienen que ver con la composición, el funcionamiento, la temática y proceso de institucionalización de la OSCE.

Respecto a su composición, este proceso diplomático sufrió en su seno el impacto de la aparición de los nuevos estados surgidos como resultado de las transformaciones de la Europa de la post-guerra fría. La Organización, confirmando una vez más su calidad de negociación "gigogne" (tal como la definía HOLSTI), los incorporó a todos en calidad de participantes. La incorporación masiva de los nuevos estados dió lugar a la mayor mutación sufrida en el ámbito de los actores por un foro de negociaciones europeo: de 34 participantes pasó a 55. Esta ampliación del número de participantes, posible gracias al carácter flexible de la Organización, supuso, sobre todo por la incorporación de las ex-repúblicas soviéticas, la "asiatización" de la OSCE. Es decir, que del espacio euro-atlántico de guerra fría se pasa, en la Nueva Europa, a un espacio euro-asiático-atlántico.

La incorporación de los jóvenes estados produjo una serie de "efectos" que se dejaron sentir a nivel del funcionamiento y de la temática abordada por la Organización. El primer efecto se deja notar en lo que hace referencia al nivel de participación de los nuevos estados. Se da el caso de que gran parte de los nuevos participantes no han podido asumir los costes de una estructura diplomática, es más algunos no disponen de dicho aparato diplomático. Esta situación de ausencia se hace sentir, incluso, al más alto nivel de consultas políticas, como es el caso del Consejo de Ministros. Este hecho, dada la flexibilidad y la multifuncionalidad de la OSCE, se ha subsanado mediante programas de integración tales como el desplazamiento hasta algunos estados del Presidente en Ejercicio. Parfraseando el refrán popular "si los nuevos participantes no pueden venir a la OSCE, la OSCE va a los nuevos participantes".

En este sentido, cuando la OSCE va hacia los nuevos estados está actuando, a la vez, como espacio integrador y como espacio homologador de los jóvenes estados

recientemente incorporados. Con esta homologación se pretende entrenar a los jóvenes para que no queden en desventaja con respecto a los otros participantes, en especial, en los ámbitos de principios y mecanismos democráticos y de cooperación económica. La definición del proceso OSCE, adoptada en este trabajo, recalca la participación igualitaria. Igualdad que debe ser vista como igualdad para poder participar. A esa calidad de espacio homologador e integrador se debe sumar también la de espacio pedagógico. Los nuevos estados participantes así como los que iniciaron transiciones democráticas han encontrado, por ejemplo, en la Asamblea de la OSCE un foro para aprender y ejercitar tareas de orden parlamentario.

El segundo efecto de la admisión de los nuevos estados en la OSCE es que, a través de éstos, se introducen nuevos problemas en la agenda de la Organización: minorías nacionales, migraciones, problemas medioambientales, guerras, etc. Esta gama de problemas se ha incorporado a la agenda de la Organización gracias a la capacidad y a la concepción globalizadora de aquélla para abordar las cuestiones (indivisibilidad e interdependencia temática). Todo ello se traduce en el carácter privilegiado de la OSCE con respecto a las demás organizaciones del mundo euro-atlántico. La OSCE es el único foro que tiene un instrumento especializado para abordar el gran tema de la Europa post-bipolar: la minorías nacionales. Es decir, el ACMN, que se ha revelado como el instrumento más efectivo de la nueva OSCE en la Europa sin bloques.

A pesar de los cambios mencionados, puede afirmarse que la Organización sigue manteniendo las características y la metodología que caracterizó al proceso OSCE entre 1975 y 1990. En este sentido, hay que apuntar que la Organización no ha modificado su esencia en una de las reglas que la define: el consenso. La utilización del consenso, necesario para el diálogo Este-Oeste, se ha convertido en la actualidad en un impedimento para la actuación efectiva de la OSCE. A tenor de la oposición de algunos de los participantes, se cree que pasará tiempo antes de que la regla del consenso se modifique o cambie; aunque siempre existirán las posibilidades de retoques cosméticos. Retoques que se traducen en excepciones como la del

"Mecanismo de Viena" (actividades militares insólitas) y el "Mecanismo de Berlín" (situaciones de emergencia), o en modalidades como la del "consenso-menos-uno" (violaciones de los compromisos adoptados en el marco OSCE). Es decir, que la OSCE de la Europa post-bipolar actúa y funciona con las características y los métodos creados en la guerra fría.

Respecto a la institucionalización de la OSCE en el marco de la Nueva Europa, que supondría la creación de un entramado institucional permanente, esta tesis ha puesto de manifiesto tres temas: la escasa originalidad de los modelos propuestos, la centralidad de la OSCE en el campo de la seguridad tras los cambios de 1989 y los intereses que dejan traslucir los participantes a través de los modelos propuestos.

El primer tema, la escasa originalidad, se infiere de los diseños y modelos sugeridos para dotar a la Organización de estructuras permanentes. Dichos modelos recogían, total o parcialmente, aspectos sugeridos en los modelos de institucionalización de finales de los sesenta y principios de los setenta. Es decir, las instituciones que finalmente se conocen hoy en el marco de la OSCE (la AP, el CPC, las Secretarías, el SG) así como los mecanismos de las consultas políticas (encuentros de carácter regular al más alto nivel) ya fueron propuestos en aquellos viejos modelos.

Otro hecho que destaca en la formulación de dichos modelos es la urgencia y premura con que los mismos son sugeridos y, sobre todo, de donde parten dichas propuestas. Si en los años setenta los modelos se formularon desde el campo académico, en los años noventa se expresan a través de los políticos (se habla de la OSCE de GORBACHOV, de la OSCE de MITTERAND, o de la OSCE de HAVEL). Lo más importante de los diferentes modelos es que expresan visiones de Europa - vinculan Europa y seguridad- en las que la Organización aparece como el gran marco integrador.

El segundo tema relevante en torno a la institucionalización es la centralidad de la OSCE en el campo de la seguridad. En ese sentido, se puede afirmar que el espacio negociador OSCE, producto del bipolarismo, trascendió la lógica de bloques y democratizó las relaciones internacionales de Europa, posibilitando la representación de todos los países. La OSCE aparecía a los ojos de todos los participantes como el marco negociador menos sospechoso y menos "contaminado" de la Europa bipolar. La OSCE fue producto de largas negociaciones sobre los problemas que dividían a los europeos y surgió como un espacio consensuado por treinta y cinco estados con características políticas, económicas e ideológicas distintas. La OSCE se gestó en la distensión y creció en la guerra fría siendo hija legítima de ambos procesos.

La centralidad de la OSCE en el ámbito de la seguridad también se deriva de su alta capacidad legitimadora y del importante valor normativo que los principios OSCE imprimen a las relaciones interestatales. La Organización es el único foro multilateral que agrupa a todos los estados del espacio euroasiático-atlántico; es decir los países de la UE, de la OTAN, del ex TV, de los NNA y los micro-estados; y el único con competencias en el ámbito de lo político-militar, de la cooperación económica, técnica y medioambiental, y de los derechos humanos. La circunstancia de ser la OSCE la única estructura paneuropea que agrupa a 55 estados (de Vancouver a Vladivostok) en pie de igualdad, otorga a la Organización una alta capacidad legitimadora -legitimar en nombre de 55 estados- a las decisiones que se adopten en su seno. Así también, la centralidad de este espacio surge de la existencia de principios consensuados, con un alto valor normativo, que rigen las relaciones entre los estados participantes.

El tercer tema, relacionado con la institucionalización, tiene que ver con los intereses de los participantes. Interés que se infiere a través de los modelos propuestos y de la forma que el espacio OSCE ha ido adquiriendo en estos años de transformación. De manera general, se puede concluir que los participantes han tenido políticas de continuidad hacia la Organización.

Como en ocasiones anteriores, la URSS fue -y ahora lo es la Federación Rusa- la pionera en sugerir la creación de instituciones en el seno de la OSCE tras el fin de la guerra fría. La OSCE era el marco idóneo para la culminación del proceso de apertura hacia Europa iniciado por GORBACHOV a mediados de los ochenta. Para la Federación Rusa la OSCE también ocupa un lugar relevante en el ámbito de la seguridad. No en vano, la Organización es el único espacio europeo en el que Moscú está presente y en el que se abordan las cuestiones de seguridad desde una perspectiva multidimensional. Por ello, la Federación no ha dudado en llevar una política activa hacia la OSCE, que se traduce en posturas maximalistas respecto del papel de la Organización en la Nueva Europa (convertirla en una verdadera organización internacional que vincule jurídicamente a sus participantes).

Sin embargo, para Estados Unidos, una OSCE institucionalizada puede convertirse en una competidora de la Alianza Atlántica y, en consecuencia, del liderazgo estadounidense en Europa. En ese sentido, Estados Unidos reformula su presencia -nuevo atlantismo- en la Europa sin bloques. La reformulación de su política implicará una doble actitud constante hacia la OSCE. Por un lado, impedir el surgimiento de cualquier institución o mecanismo dentro de la Organización que suponga peligro para la centralidad de la Alianza. El ejemplo más paradigmático de esa hostilidad estadounidense hacia la OSCE es la política de boicot llevada a cabo en contra del CPC. Resultado de esta política ha sido el surgimiento de un CPC híbrido con tareas menos importantes que las que se pensaron primigeniamente, tareas que comparte con otra institución, el FCS, con funciones demasiado abarcadoras y poco delimitadas. Por otro lado, Estados Unidos ha llevado a cabo la política de fortalecer aquellas instituciones en las que la presencia estadounidense en el Continente es deficitaria, como el ámbito de la dimensión humana. En ese sentido, hay que destacar el constante apoyo dado por Washington al fortalecimiento de la OIDDH. La Oficina aparece como la más consolidada, a nivel de funciones y atribuciones, del conjunto de instituciones de la nueva OSCE, habiendo monopolizado todos los seminarios sobre la dimensión humana. Se puede afirmar que, junto con el ACMN, son los grandes protagonistas de dicha dimensión.

Para los europeos, en general, la OSCE es el marco paneuropeo de conciliación y de superación de la Europa bipolar. La Organización aparece como espacio ecumenizador de las relaciones internacionales en Europa beneficiando a todos y cada uno de los europeos que en él participan. Pero, como en épocas pasadas, la OSCE significa la afirmación de la europeidad de los europeos frente a Estados Unidos y a la antigua URSS. Francia y Alemania fueron las primeras en mostrarse favorables a la institucionalización de la Organización. Para Francia, la OSCE y, en especial, el Acta Final son el germen del proyecto de Confederación europea que conlleva la idea de una Europa unida sin bloques y con un mínimo protagonismo de Estados Unidos. Para Alemania, la OSCE es el marco impulsor de las relaciones intralemanas y centroeuropeas, pero sobre todo, el contexto idóneo desde el que llevar a cabo una política de independencia y de prestigio que no puede desempeñar en otros foros. Para las jóvenes democracias del Este, la OSCE significa la posibilidad de dejarse oír en el contexto de la Nueva Europa (la euforia de polacos y checos a la hora de proponer modelos para institucionalizar la OSCE es ilustrativa). Tanto se les oye, que se convierten en depositarios institucionales de la OSCE.

Por último y para completar la cuestión de la institucionalización de la Organización, hay que resaltar dos temas fundamentales: la dinámica de transformación vivida por la OSCE en esa búsqueda de identidad y el modelo que da finalmente, paso a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

El primer tema, la dinámica de transformación, permite observar la existencia de una OSCE sometida a una mecánica de fuerzas contrapuestas. En ese sentido, la OSCE se debatirá entre dos dinámicas diferentes, la de la dispersión y la de la centralización institucional. Dinámicas que permiten constatar la existencia de tres etapas con características propias. La primera de esas etapas fases, que va desde la firma de la Carta de París (noviembre 1990) hasta la Reunión de Continuidad de Helsinki (julio 1992) está presidida por una dinámica de descentralización de las instituciones y mecanismos creados en el ámbito de la Organización. La dispersión de las nuevas instituciones, diseminadas a lo largo de diferentes capitales europeas

(Praga, Viena, Varsovia), así como la no existencia de forma permanente de mecanismos de toma de decisiones, responden al deseo expreso de algunos participantes (como es el caso de Estados Unidos) de mantener la esencia de la Organización; es decir la de un proceso sin excesiva burocratización que funcione como lo había hecho hasta entonces, con flexibilidad y con cierta informalidad. Sin embargo, este proceso de descentralización será revertido a partir de 1992, como consecuencia de las decisiones adoptadas durante la Reunión de Helsinki. El motivo de tal cambio es la necesidad de hacer frente a una triste realidad: la de una Europa en guerra.

La segunda etapa de la metamorfosis de la OSCE se extiende desde la Reunión de Continuidad de Helsinki (julio 1992) a la Reunión de Continuidad de Budapest (diciembre 1994). Este período se caracteriza por una dinámica inversa a la de la primera etapa; es decir se produce una centralización de las instituciones de la OSCE. La opción de partida de la Organización -no burocratización, no centralización- cede así ante la necesidad de hacer efectiva la OSCE frente a las nuevas circunstancias: la guerra en los territorios yugoslavos y los conflictos en el ex-espacio soviético. De ahí que se adopten decisiones para hacer operacional a la Organización. En primer lugar se crea un marco de diplomacia preventiva para hacer frente a las crisis. En segundo lugar, se subsana la dispersión institucional y se regulariza la frecuencia de los encuentros que tienen lugar a nivel de los mecanismos de consulta política. En ese sentido, se decide crear instrumentos para llevar a cabo el ajuste institucional y administrativo de la Organización. Así nace la figura del Secretario General, que desde Viena supervisa y gestiona las actividades de la OSCE. En esa misma línea, la del ajuste institucional, se instala una Secretaría en Viena, con control sobre las otras secretarías existentes (la de Praga y la del CPC). Como colofón a estos ajustes, se instala un mecanismo de consultas permanentes, el Consejo Permanente, que opera desde la capital austríaca. En consecuencia, se puede denominar esta segunda etapa como de centralización "vienesas" del proceso OSCE.

La tercera etapa, de la Reunión de Budapest (diciembre 1994) al Consejo de

Ministros de Copenhague (diciembre 1997), con una OSCE denominada Organización y sumamente activa en la prevención y gestión de conflictos, se caracteriza por el proceso de racionalización y de "acomodación" que sufre su estructura institucional. En esta última etapa se confirma ese proceso de centralización y fortalecimiento de instituciones al atribuirse más capacidad operacional a la Secretaría de Viena. En la línea de las instituciones y en base a esa concepción de seguridad global presente en el proceso OSCE, en esta etapa se crean dos nuevas figuras para apuntalar la labor de la Organización en dos ámbitos sensibles: la de un Representante para la libertad de los medios de comunicación y la de un Coordinador para las actividades económicas y medioambientales.

Esta dinámica de transformación del proceso OSCE puede ser calificada, al igual que se hacía con la OSCE, como de simple y compleja a la vez. La Organización emerge, a finales del 1997, con un entramado institucional relativamente simple (dos Secretarías, un CPC, un órgano parlamentario y un Secretario General). Sin embargo, se puede constatar la existencia, en paralelo, de mecanismos nuevos y antiguos, diversos y complejos dentro de la Organización que pueden resultar confusos y complicados a la hora de aplicarse. La simplicidad burocrática de la Organización deja abierta su calidad de flexible y, por tanto, adaptable a las distintas situaciones. La complejidad de algunos de sus mecanismos puede acarrear ciertos peligros, como la ralentización del funcionamiento y la pérdida de eficacia. Sin embargo, hoy por hoy, la Organización funciona con este complejo entramado.

Aunque la Organización haya sido sujeto de cambios en su carácter y en sus competencias, llegando a ser calificada de organización internacional, se considera que en esencia la OSCE continua siendo ese proceso dinámico y flexible que ha sido desde sus principios. De ahí que la denominaciones más adecuadas a la hora de calificarla sea la de proceso con instituciones, la de realidad internacional *sui generis*, o la de organización internacional *in status nascendi*.

III. El tercer gran grupo de conclusiones gira en torno a las funciones de diplomacia

preventiva y de gestión de crisis de la Organización aplicadas a conflictos del espacio ex-soviético. En consecuencia, se valoran los instrumentos y la gestión de la OSCE en base a la experiencia derivada de los conflictos en los estados bálticos, Nagorni Karabaj y Chechenia.

En primer lugar, en el marco OSCE hay que hablar de una diplomacia de prevención y de gestión de conflictos joven, múltiple, diversa, flexible y con calidad de *continuum*. Al abordar la prevención y la gestión de la Organización, debe remarcarse la idea de que se dispone de una experiencia relativamente corta en el tiempo, ya que la estructura de diplomacia preventiva no se empezó a gestar hasta la Reunión de Revisión de Helsinki (1992). Lo que da una experiencia de cinco años. Esa joven diplomacia se caracteriza, a su vez, por ir conformándose en función de políticas reactivas. La OSCE, en una dinámica de acción-reacción, va reaccionando a medida que van acaeciendo los acontecimientos. Es decir, se tiene a una OSCE sometida a un doble proceso. Por un lado, crear un aparato institucional que le permita actuar en el ámbito de la Nueva Europa y, por otro, hacer frente a los conflictos que tienen lugar en esa Europa.

El marco de prevención y de gestión nacido en la OSCE se caracteriza, además de su juventud, por su multiplicidad y por su diversidad. Esa multiplicidad y diversidad son consecuencia lógica de la voluntad y de la Organización de abordar los conflictos en todas sus fases, desde su latencia hasta su manifestación más violenta, la guerra. Pero los objetivos de la OSCE no acaban con poner fin a un conflicto armado o prevenir una crisis. La OSCE, en base a esa concepción multidimensional de la seguridad ha ido incorporando, junto a las tareas de mantenimiento y de imposición de la paz, la de consolidación de la paz. Es en este ámbito, consolidar la paz, en el que la Organización puede tener un papel significativo de cara al futuro, puesto que es la mejor dotada (competencias temáticas y metodología de trabajo) de todas las existentes en el Continente. De ahí, que se puedan calificar las actividades de la OSCE como de *continuum* de diplomacia, de pre y de post-conflictos.

De esta estructura de prevención y de gestión múltiple y diversa se pueden inferir dos valoraciones. Una, de carácter positivo, que está vinculada a las características intrínsecas de la OSCE; es decir, a la flexibilidad de un mecanismo diverso, múltiple y adaptable a cualquier situación. En ese sentido, hay que citar la creación de instrumentos *ad hoc*, como el Grupo de Minsk o el GAC, que hacen que los actores concernidos y directamente afectados por los conflictos disfruten de espacios de negociación menos rígidos (encuentros informales del Grupo de Minsk) o de espacios diplomáticos hechos a medida, en función de la calidad y del prestigio, de los actores (el GAC en la crisis chechena, debido a las reticencias rusas para aceptar una Misión OSCE).⁷ Además, también como valor positivo, cabe señalar la forma de abordar los conflictos. En base a una concepción global o multidimensional de la seguridad, la Organización acomete los problemas que se le someten aplicando la metodología de trabajo que la caracteriza; es decir, considerándolos como un todo. Lo que implica tratar un conflicto desde sus orígenes, por la vía de la prevención, hasta la consolidación de la paz. La otra valoración es de carácter negativo y apunta hacia la complejidad de la maquinaria creada. Dicha complejidad podría, hasta ahora no ha sucedido, dar lugar a cierta ralentización o confusión al poner en funcionamiento o llevar a cabo las tareas de prevención y de gestión.

En segundo lugar, hay que valorar los instrumentos *per se*. Los instrumentos creados por la OSCE tienen una doble característica. Por una parte, algunos son únicos y originales, son los casos del ACMN, la MFCS y los Mecanismos de Berlín (situaciones de emergencia), Moscú (dimensión humana) y Viena (actividades militares no usuales). Por otra parte, la Organización ha copiado instrumentos presentes en otras organizaciones internacionales. En ese sentido, Naciones Unidas ha servido de modelo a la hora de imitar y reproducir métodos e instrumentos de prevención y de gestión de crisis, como las Misiones o las operaciones de mantenimiento de la paz. Los instrumentos apuntados dejan a la luz, otra vez, ese elemento distintivo de la Organización que es su calidad de *continuum*, donde lo antiguo convive con lo nuevo. En esa maquinaria de prevención y de gestión, la OSCE utiliza todos los recursos de que dispone, los de la antigua Conferencia, como

las Reuniones de Revisión, y los de la nueva Organización, nacidos en Helsinki II o más tarde.

La aplicación de la estructura de prevención y de gestión de la OSCE a los casos de estudio elegidos -estados bálticos, Nagorni-Karabaj y Chechenia- permite observar todo el entramado y funcionamiento de dicha estructura. En cada uno de los casos destaca, como se ha señalado en el trabajo, un instrumento en particular. Así, en el conflicto que enfrenta a estonios, letones y lituanos con la Federación Rusa el protagonismo recae en la figura del ACMN; en la guerra entre armenios y azeríes por la cuestión de Nagorni-Karabaj, el Grupo de Minsk es el responsable de gestionarla; y por último, en el conflicto checheno-ruso, el GAC, es la única presencia internacional. De ahí, que se pueda afirmar que la OSCE, en su calidad de negociación multifuncional posee instrumentos "para todos y para todo". Lo que le otorga ventajas comparativas frente a otras organizaciones internacionales con las que trabaja en el campo de la prevención y de la gestión de conflictos. En ese sentido, el de la colaboración con otras organizaciones, hay que destacar la buena coordinación que ha existido entre la OSCE y Naciones Unidas a la hora de repartirse "funciones y conflictos". Respecto a las otras organizaciones, como Consejo de Europa o Alianza Atlántica, la colaboración ha sido muy concreta y, si se quiere, coyuntural.

Al valorar la aplicación de los instrumentos de prevención y de gestión de conflictos a los casos de estudio considerados, hay que realizar previamente dos consideraciones de carácter general sobre el espacio ex-soviético.

Por un lado, y en función de los resultados obtenidos por la Organización paneuropea en su labor, se pueden diferenciar claramente dos mundos, dos espacios, en el seno de la antigua URSS: el de los estados bálticos y el del resto de repúblicas ex-soviéticas. Dicha diferencia gira alrededor de la posibilidad de gestionar los conflictos por vía pacífica. En el primer caso, las posibilidades son amplias, mientras que en el segundo son mucho más escasas. En términos analíticos, se podría hablar de acercamiento o alejamiento a una posible comunidad de seguridad pluralística.

Por otro lado, hay que mencionar una cuestión de fondo en los conflictos que atañen al espacio ex-soviético: la presencia de la Federación Rusa. La aplicación del marco de diplomacia de prevención y de gestión de crisis de la OSCE y la participación de cualquier otra organización internacional en el marco de la antigua URSS topa con los intereses de Moscú. La Federación, en el contexto de su política del "extranjero cercano", considera como injerencia la participación de los países occidentales a través de las distintas modalidades que ofrece la diplomacia de la OSCE o del acercamiento bilateral llevado a cabo por algunos países a las antiguas repúblicas soviéticas. Para contrarrestar esta injerencia, y en base a la política mencionada, Moscú se ha auto-atribuido la responsabilidad de "supervisar" los acontecimientos que ocurran en ese espacio ex-soviético. Así, y a modo de ejemplo, se puede citar su política de "presencia continua" y, en cierta forma, de validación de los instrumentos aplicados (Grupo de Minsk o posibles operaciones de mantenimiento de la paz en la CEI). Este interés ruso por "estar presente en todo" ha generado en las antiguas repúblicas soviéticas y en otros países participantes en la OSCE, caso de Francia, Alemania, Suecia o Estados Unidos, importantes reticencias a la hora de consensuar la aplicación de determinados instrumentos.

En el ámbito de los conflictos concretos gestionados por la OSCE, la tesis ha considerado, en primer lugar, los conflictos que enfrentan a los estados bálticos con la Federación Rusa. En este ámbito, dos han sido las cuestiones en las que la Organización ha estado presente, la retirada de las tropas rusas de territorio estonio, letón y lituano, y la situación de las poblaciones rusófonas en los estados bálticos. Temas sensibles de seguridad para bálticos y rusos, ya que afectan, por una parte, al ámbito de la propia soberanía de dichos estados y, por otra, al de los intereses de la Federación. En este caso de estudio, se puede afirmar que la OSCE se ha encontrado con el terreno abonado en su labor de gestión. Una serie de factores han contribuido a la obtención de buenos resultados. De ellos interesa destacar dos, de peso. En primer lugar, la voluntad manifiesta de los actores implicados, en especial la de los bálticos, para solucionar las diferencias. Asimismo, hay que destacar que si ha existido voluntad rusa para negociar, ésta ha ido siempre acompañada por la lógica de

supervisión que se mencionaba más arriba. Este elemento, voluntad para la obtención de soluciones, contrasta con lo que ha sucedido en los otros casos de estudio. En segundo lugar, la propia idiosincracia de Estonia, Letonia y Lituania -la famosa diferencia báltica- ha contribuido a que la historia entre bálticos y rusos pueda tener un "final feliz". Estos factores han coadyuvado, a su vez, a la labor realizada por la OSCE en el ámbito de la gestión y de la prevención.

El caso de los estados báltico sirve para concluir sobre un tema abordado en esta tesis, la OSCE y las comunidades de seguridad. Tal como se ha afirmado, la OSCE no constituye una comunidad de seguridad puesto que no cumple con el principio básico para la existencia de la misma; es decir, que sus miembros resuelvan sus diferencias por medios pacíficos. Sin embargo, debe apuntarse que, si bien no existe una comunidad de seguridad, sí existe un grupo de países que decidieron solucionar las diferencias que los enfrentaban por medio de procesos negociadores. Dichos procesos, la mayoría llevados en el marco OSCE, han encauzado esas relaciones conflictivas hacia vías de solución por medios pacíficos. De ahí que se pueda hablar, en el caso de los bálticos-Rusia de la existencia de posibles comunidades de seguridad pluralísticas parciales. La presencia de dichas comunidades está estrechamente vinculada a ciertos factores, como son la existencia de una historia y de una cultura comunes. Si el compartir valores comunes aparece como un indicio que pueda contribuir a la solución pacífica de los conflictos, es la OSCE la mejor situada de todos los espacios de cooperación existentes en Europa para coadyuvar en esa dirección.

El segundo caso de estudio abordado, Nagorni-Karabaj, ha puesto de manifiesto la "incapacidad" de la Organización para alcanzar una solución positiva al conflicto. Nagorni-Karabaj refleja, más que ningún otro conflicto del espacio ex-soviético, el complicado juego de los actores en la defensa de sus intereses y en la obtención de beneficios. Juego que ha afectado de manera directa a la labor de la Organización. El conflicto, antiguo y presente tanto en el orden soviético como ruso, tuvo una doble implicación para la Organización. Por una parte, supuso poner a

prueba la diplomacia de gestión de crisis de la OSCE creada en Helsinki. Por otra parte, el instrumento creado para gestionar el conflicto, el Grupo de Minsk, implicó la quiebra de un modo de trabajo dentro de la Organización; por primera vez, un grupo restringido de países se ocupaba de una cuestión en el marco OSCE. El interés por parte de algunos estados, Federación Rusa, Francia y Estados Unidos, en presidir dicho Grupo es signo evidente del "valor" adquirido por el conflicto en la post-guerra fría. La presencia de importantes recursos energéticos ha convertido a la zona del Cáucaso, y especialmente, al Mar Caspio, en objeto de las "apetencias", no sólo de los estados mencionados y otros como Japón, sino también de las grandes empresas que se encargan de la explotación de este tipos de recursos. Si el caso de Nagorni-Karabaj ya tenía sus dificultades (un estado *de facto* en un estado *de iure*; mundo ortodoxo *versus* mundo islámico; zona de choque de políticas de influencia rusa, turca e iraní; miles de desplazados; etc.), el factor económico-estratégico no ha hecho más que complicar la situación. Este cúmulo de factores ha repercutido de forma negativa en las tareas de la OSCE, que ha visto boicoteada su labor de gestión por algunos de los propios estados participantes. Los estados con intereses en Nagorni-Karabaj, y su zona de influencia, no han dudado a la hora de privilegiar las aproximaciones bilaterales, o a Armenia o a Azerbaiyán, dejando de lado el espacio OSCE, para negociar una posible paz que permita la estabilidad en la zona. Dicha paz, a la vez que estabilizaría la región, aseguraría la salida del petróleo del Caúcaso y del Caspio. La cuestión de las rutas para el transporte de ese petróleo constituye, hoy por hoy, el gran tema del conflicto. Si bien la Organización ha sido relegada en el ámbito de la gestión y de la negociación, aparece, sin embargo, como el posible marco legitimador de los acuerdos que se pudiesen alcanzar entre las partes en el conflicto. Conflicto que está en un *impasse*, pero que sigue con una dinámica clara de complicaciones frente a la cual, la OSCE vive una situación de parálisis.

En el último caso de estudio abordado, Chechenia, la actuación de la OSCE ha sido valorada como de presencia *per se*. Dicha calificación tiene un origen doble. Por un lado, implica la presencia, por primera vez, en suelo ruso y en la post-guerra fría de una organización internacional. Se accede, por así decirlo, a un "coto

vedado", el del propio territorio de la Federación Rusa, el centro del espacio del "extranjero cercano". Por otro lado, la denominación de presencia se deriva del tipo de actividad desarrollada por la Organización en el conflicto que ha enfrentado a rusos y chechenos. La OSCE mediante el GAC, un instrumento acorde a lo exigido por la Federación Rusa para permitir la presencia OSCE en la república secesionista, ha actuado en el conflicto. La OSCE ha llevado a cabo tareas de gestión (aproximación entre las partes enfrentadas), pero, fundamentalmente, se ha dedicado de lleno a tareas de reconstrucción post-conflicto, a consolidar la paz. Es en ese ámbito, en el de la consolidación de la paz, en el que la OSCE puede tener un papel relevante en el caso checheno. Tarea harto complicada, dada la fragilidad de la paz alcanzada y las particularidades propias de la sociedad chechena.

En suma, los tres casos de estudio muestran la labor llevada a cabo por la Organización en la Nueva Europa. Cada caso ha puesto de manifiesto las ventajas y las limitaciones de la OSCE y en consecuencia los resultados obtenidos: satisfactorios en el conflicto entre rusos y estones, letones y lituanos; incapacidad de alcanzar algún tipo de solución en Nagorni-Karabaj y presencia activa en Chechenia. En función del estado del conflicto, latencia o guerra abierta, y de la situación post-conflicto, se puede inferir que la diplomacia OSCE ha sido más eficaz en dos ámbitos concretos. En primer lugar, en el de alerta temprana y prevención de conflictos, tal como lo indica el conflicto en el Báltico. En segundo lugar, y en vista de la experiencia, la OSCE puede ser útil y eficaz en el ámbito de la reconstrucción después del conflicto, es decir en la consolidación de la paz.

Como se afirmaba en la introducción de la tesis, la OSCE puede ser calificada como la "conciencia" de Europa. Pero es una conciencia que carece de fuerza material, de los "músculos" necesarios para actuar. Músculos que se niegan a darle los propios participantes en la Organización, fundamentalmente, por una razón. Esa razón es que los estados tienden a privilegiar aquellos espacios o foros en los que mejor defendidos están sus intereses de seguridad. Espacios, considerados por los analistas como sistemas de seguridad, en los que las seguridades de los estados están

estrechamente vinculadas, conformando pautas o modelos de interacción, como podría ser el caso de la Alianza Atlántica o de la UE para los europeos occidentales. Este no es el caso de la OSCE.

Si bien la OSCE no tiene músculos para actuar, sí tiene otros medios que perfilan su papel en la Europa de la post-guerra fría. El de ser una Organización que actúa como una "institución-fomento de una comunidad de seguridad". En otras palabras, que la OSCE, por medio de sus políticas de inclusión (que la distingue del resto de espacios de cooperación), de homologación y de integración de los participantes en su seno, impulsa y fomenta la seguridad. La Organización ha incorporado a los estados que han manifestado su voluntad de actuar de acuerdo a los valores y normas de una comunidad de seguridad, comprometiéndose a adecuar sus identidades y objetivos a esa comunidad. Compromisos que han adquirido al aceptar el conjunto de principios que constituyen la esencia de este espacio paneuropeo. La identidad colectiva -la identificación y la internalización de ciertas normas, valores y principios- no aparece espontáneamente, sino que debe ser construída socialmente por medio de instituciones y de organizaciones. Es en este ámbito, en el de la construcción de normas y de valores en el que la OSCE desempeña su papel más significativo en la Nueva Europa. Puesto que, como se ha apuntado, la OSCE es la única organización en la que está presente la seguridad en su calidad de global (vinculación de las dimensiones políticas, económicas, medioambientales, culturales y de derechos humanos), de indivisible (la seguridad de un estado está ligada a la de los demás) y de cooperativa (la seguridad está basada en la confianza, en la cooperación y en el fortalecimiento de instituciones comunes). Estos dos elementos - políticas de inclusión y noción de seguridad global, indivisible y cooperativa- son el sustrato con el que cuenta la OSCE para la edificación y el desarrollo de una posible comunidad de seguridad.

Esta tesis está prologada por dos citas, la de un poeta (WILDE) quien habla de un mapa del mundo que incluya la Utopía, y la de un estudioso de las relaciones internacionales (BOOTH), que analiza los caminos posibles en la búsqueda de un

mundo que incluya la Utopía. En los dos casos se hace referencia a la Utopía, "un plan, un proyecto o un sistema optimista que aparece como irrealizable en el momento de su formulación". La gestación de la OSCE y, fundamentalmente, la temática de la que se ocuparía llevaron a algunos especialistas de las relaciones internacionales, como KISINGER, a tildar el proyecto de utópico y de no realista. Hoy, veinticinco años después, aquel proyecto es una importante realidad en Europa y, para algunos actores europeos, la única realidad. Sin embargo, lo más significativo de la OSCE es que, por sus propias características, sigue conservando la calidad de proyecto; es decir la de un espacio que idea, que propone y que busca caminos alternativos al uso de la fuerza y a favor de la paz. Siguiendo las sugerencias del poeta y del analista, se puede calificar a la OSCE como de "utópicamente realista".

Bibliografía

