

162
NOVIEMBRE
2016

LA PERSISTENTE FRAGILIDAD DEL CÁUCASO: La "crisis de abril" de Nagorno-Karabaj

Alberto Priego, Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Pontificia Comillas

Un amago de guerra entre Armenia y Azerbaiyán en Nagorno-Karabaj, el más antiguo de los llamados conflictos congelados heredados de la descomposición de la Unión Soviética, ha vuelto a recordar una vez más, en abril de 2016, la fragilidad de la estabilidad en el Cáucaso. No queda claro cómo comenzaron las hostilidades que dieron lugar a la "crisis de abril". Según los armenios, en la noche del 1 de abril, Azerbaiyán lanzó un ataque que acabó con la vida de un adolescente armenio. Por su parte, los azeríes apuntan a que tropas armenias habrían atacado posiciones azeríes en el norte de la Línea de Control (LOC), acabando con la vida de siete de sus ciudadanos. Así, Bakú se habría visto obligado a lanzar una ofensiva que le habría permitido el control de diversas localidades. Formalmente, esta Línea de Control separa a los contendientes desde 1994¹.

En la actualidad está intensamente militarizada, lo que provoca a menudo violaciones del alto el fuego por ambos bandos. La supervisión del alto el fuego corresponde a la OSCE, una organización que a día de hoy carece de los medios y el mandato adecuados para poder llevar a cabo esta ardua tarea.

Nagorno-Karabaj, una zona actualmente intensamente militarizada, es el más antiguo de los llamados conflictos congelados heredados de la descomposición de la Unión Soviética.

La OSCE carece de los medios y el mandato adecuados para poder llevar a cabo La supervisión del alto el fuego que le corresponde.

Armenia presenta hoy graves problemas económicos y políticos, que llevan al Gobierno a utilizar el asunto de Nagorno-Karabaj como cortina de humo para ocultar el descontento social.

La excesiva dependencia económica y energética de Moscú ha provocado que Yereván arrastre un lastre que limita enormemente su crecimiento.

La confianza excesiva en los ingresos procedentes de los hidrocarburos ha convertido a la economía azerí -y a su sistema político y social- en uno de los más vulnerables del mundo.

Turquía es un actor crucial en la zona no solo por su proximidad con Azerbaiyán, sino también por unas relaciones con Armenia que siguen siendo abiertamente malas.

Moscú no pretende una solución al conflicto sino solo evitar que escale para mantener una inestabilidad susceptible de disuadir a otros actores -EEUU o la UE- de ejercer su influencia en la zona.

La crisis de abril

Tras las primeras escaramuzas, el 3 de abril comenzó una guerra mediática de logros y desmentidos entre Armenia y Azerbaiyán. Yereván anunció la liberación de la aldea de Talysh ofreciendo, a tal efecto, imágenes de la aldea bajo el control de sus soldados. Por su parte, Bakú desmintió esta información, aunque hubo que esperar hasta el día 6 para ver imágenes de soldados azeríes en las inmediaciones de la misma aldea. El 4 de abril, día de las hostilidades más duras, el Ejército de Azerbaiyán declaró que había abatido a

1. El enclave de Nagorno-Karabaj (unos 11.500 km²) se encuentra situado en el territorio de Azerbaiyán. Aunque legalmente pertenece a éste, su población es mayoritariamente armenia y se comporta, de facto, como un ente autónomo dependiente de la República de Armenia. El 20 de febrero de 1988, el Soviet de la República de Nagorno-Karabaj vota a favor de su anexión a Armenia lo que provoca una ola de violencia en ambos lados (matanza en Shusha, enero negro

en Bakú o pogromo en Sumgait). Tras el final de la URSS, Nagorno-Karabaj declara su independencia de Azerbaiyán en enero de 1992. Bakú lanza un ataque para frenar la secesión, provocando una guerra que se prolonga hasta 1994. Desde entonces, el alto el fuego alcanzado de la mano de Rusia no ha convencido a ninguna de las dos partes.

cuatro alto oficiales armenios. La noticia fue comunicada como un importante logro militar a lo que Armenia replicó anunciando el derribo de dos drones de fabricación israelí. Según fuentes armenias, este segundo artilugio habría sido lanzado contra un autobús militar, causando la muerte de siete soldados karabajíes.

En este clima de tensión, el tono de las declaraciones políticas fue elevando la temperatura de la crisis. El 5 de abril, Azerbaiyán amenazó con lanzar una ofensiva relámpago para conquistar la capital de Nagorno-Karabaj, Stepanakert. Armenia respondió rápida y contundentemente que si se producía un conflicto a gran escala la estabilidad de toda Europa se vería seriamente afectada. Con la escalada de la crisis, llegó la intervención rusa que, aprovechando su influencia sobre ambas partes, instó a Armenia y a Azerbaiyán a alcanzar un alto el fuego. El acuerdo se logró en Moscú, donde el mediador designado por Putin reunió a los jefes del Estado Mayor de Azerbaiyán y de Armenia para iniciar las negociaciones. En pocas horas, los ministros

Mientras se mantenga congelado el conflicto de Nagorno-Karabaj, Rusia seguirá siendo un actor decisivo tanto en términos políticos como en términos económicos.

de Defensa anunciaron un acuerdo de alto el fuego.

El resultado de “la crisis de abril” se resume en un número indeterminado de muertos y un puñado escaso de territorios conquistados. No obstante, el presidente de Azerbaiyán, Iljam Aliev, calificó la operación de “gran victoria” si bien las pretensiones iniciales eran mucho mayores que los éxitos conseguidos. El presidente de Armenia, el karabají Serzh Sargsyan, reconoció que Azerbaiyán había conquistado algunos territorios aunque relativizó el valor estratégico de éstos. En lo que a las bajas se refiere tampoco existen cifras fiables. Mientras que fuentes oficiales azeríes apuntan a 31 soldados azeríes muertos, otras no oficiales elevarían las bajas hasta los 90. Por el lado armenio, el número de éstas rondaría también los 90, incluyendo civiles y militares.

Nagorno-Karabaj y los territorios ocupados por Armenia



Fuente: The London Post

Análisis de los actores implicados en el conflicto

La crisis de abril responde a una combinación de tensiones previas. En buena medida, todos los actores implicados viven situaciones complicadas a nivel interno que, a su vez, se ven alimentadas por tensiones regionales e incluso internacionales. Este conjunto de circunstancias ha desembocado en una crisis que ha costado la vida a unas 200 personas y que ha hecho subir el asunto de Nagorno-Karabaj en la agenda internacional. Analizar las situaciones previas de cada uno de estos actores permite entender en qué medida éstas han influido en el desenlace final de la crisis.

Armenia

Desde su independencia, la situación económica de Armenia ha sido extremadamente delicada. Sin embargo, desde hace algunos años, la economía armenia ha empeorado significativamente afectando también a la situación política de la república ex soviética. La Armenia de hoy presenta graves problemas no solo económicos sino también políticos, que han obligado a las autoridades de Yereván a utilizar el asunto de Nagorno-Karabaj como cortina de humo para ocultar el descontento social.

Desde el punto de vista económico, Armenia es el Estado del Cáucaso Sur que menos ha progresado en los 25 años desde la independencia. En cambio, tanto Georgia como Azerbaiyán han avanzado mucho más en bienestar económico y social. La excesiva dependencia económica y energética de Moscú ha provocado que Yereván arrastre un lastre que limita enormemente su crecimiento.

Esta situación económica está provocando que la población armenia proteste de forma recurrente contra una clase política que no es capaz de solucionar sus problemas cotidianos. El verano de 2015, inspirados por el Maidan ucraniano, los jóvenes armenios organizaron protestas para reclamar a los políticos un descenso en la factura de la luz y en el precio del transporte público. Esta situación se prolongó a lo largo del otoño poniendo en cuestión incluso la gestión del propio presidente Sargsyan.

Es en este contexto de crisis económica y social, alimentada por un férreo aislamiento internacional, en el que debemos situar la postura de Armenia en la crisis de abril. Así, en los meses previos a la crisis, Yereván radicalizó sus planteamientos sobre el enclave con acciones tales como utilizar el nombre armenio Artsakh en lugar de Nagorno-Karabaj o designar a los distritos arrebatados a Azerbaiyán como territorio armenio y no como territorio ocupado. En buena medida, Armenia ha tratado de tapar sus problemas internos con la cuestión de Nagorno-Karabaj lo que, sin lugar a dudas, ha favorecido el desenlace violento de la crisis de abril.

Azerbaiyán

Los últimos diez años de Azerbaiyán han estado protagonizados por un espectacular crecimiento económico que se

ha sostenido por la explosión de la industria de los hidrocarburos. Sin embargo, desde el punto de vista político, el régimen de los Aliev dista mucho de ser una democracia y tanto la UE como el Consejo de Europa han criticado la situación de los derechos humanos en el país. Por ello, el Gobierno ha basado casi de forma exclusiva su legitimidad en los logros económicos derivados de la exportación de hidrocarburos. En consecuencia, al basar un 93% de su PIB en el sector energético, Azerbaiyán se ha convertido, según el Bruegel Institute, en el séptimo del mundo en dependencia.

Gracias a esta burbuja económica, Azerbaiyán ha modernizado su Ejército hasta el punto de situar a sus Fuerzas Armadas en una superioridad manifiesta respecto a las armenias. Así Bakú ha mejorado notablemente sus capacidades militares ofensivas lo que, en términos de estabilidad regional supone un claro dilema de seguridad para Armenia. Sin embargo, en el último año, el brusco descenso internacional del precio del petróleo ha hecho tambalearse la estabilidad de Azerbaiyán. La confianza excesiva en los ingresos procedentes de los hidrocarburos ha convertido a la economía azerí –y a su sistema político y social– en uno de los más vulnerables del mundo.

Por esta razón, el Gobierno de Azerbaiyán ha tratado de evitar, o al menos ocultar, la crisis económica, llegando incluso a gastar dos tercios de sus reservas de divisas para mantener el nivel del manat. A pesar de este esfuerzo, Bakú se ha visto obligado a devaluar su moneda. En esta misma línea, Azerbaiyán ha tratado de mantener la liquidez de su economía. Para ello ha adoptado medidas como la creación de un impuesto del 20% sobre cualquier transacción en el extranjero o la petición de un préstamo al FMI para cubrir los agujeros financieros provocados por el descenso del precio de los hidrocarburos. El objetivo final es mantener las subvenciones sociales que legitiman el sistema político, sobre todo en las zonas rurales, área donde, por el momento, se concentran la mayor parte de las protestas. Por ello, teniendo en cuenta la humillación que supuso el alto el fuego de 1994, la superioridad militar de Azerbaiyán y los problemas económicos, la opción militar fue percibida como una elección posible para mantener la legitimidad.

Rusia

El rol de Rusia ha sido decisivo, no solo durante la crisis de abril sino durante toda la historia de Nagorno-Karabaj. Tanto el alto el fuego del 5 de abril como la cumbre del 20 junio son fruto de los esfuerzos diplomáticos rusos por frenar la escalada de violencia que vive el enclave. Sin embargo, Moscú no pretende una solución al conflicto sino solo evitar que escale ya que está en su interés mantener, al igual que ocurre en otras zonas, una inestabilidad que ayuda a disuadir a otros actores –EEUU o la UE– de ejercer su influencia en la zona.

Por otro lado, la maltrecha economía rusa ha encontrado en la industria de Defensa una nueva fuente de ingresos y Azer-

baiyán es uno de sus principales clientes². En la medida en que se mantenga el conflicto congelado, Rusia seguirá siendo un actor decisivo tanto en términos políticos como en términos económicos. De hecho, se puede decir que Nagorno-Karabaj forma parte de la estrategia rusa para restaurar su imperio. Rusia, en efecto, pretende seguir siendo el hegemón regional y, por tanto, busca que ambas partes continúen considerando a Moscú como necesaria.

Por un lado, Armenia no solo necesita a Rusia en cuestiones económicas sino también en materia de seguridad. Armenia pertenece a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, liderada por Moscú, y aunque durante la crisis el secretario general de la Organización ha dejado claro que Nagorno-Karabaj no es parte de este acuerdo, éste sigue siendo un instrumento disuasorio para Azerbaiyán. En esta misma línea, Rusia sigue siendo el principal suministrador de armas de Armenia y, por tanto, su supervivencia depende de sus buenas relaciones con Moscú.

Armenia ha tratado de tapar sus problemas internos con la cuestión de Nagorno-Karabaj lo que, sin lugar a dudas, ha favorecido el desenlace violento de la crisis de abril.

Por otro lado, en los últimos años, Azerbaiyán se ha ido acercando progresivamente a Moscú. La política exterior multivectorial que inició el anterior presidente, Heydar Aliev, padre del actual, ha permitido a Bakú tener una relación mucho más cercana con Rusia que en 1992, lo que a su vez le permite detentar una posición más fuerte a la hora de negociar con Occidente.

Turquía

Turquía es un actor crucial en la zona no solo por su proximidad con Azerbaiyán, sino también por unas relaciones con Armenia que siguen siendo abiertamente malas. A estos dos hechos cabe sumarle un tercero elemento, sus pésimas relaciones con la Federación Rusia. El momento de mayor tensión llegó en noviembre de 2015 con el derribo de un avión ruso que penetró en el espacio aéreo turco. Esta rivalidad ruso-turca, ha complicado la solución al conflicto de Nagorno-Karabaj ya que Ankara ve en este asunto un elemento más en su competición con Moscú en la región.

En lo que al conflicto de Nagorno-Karabaj se refiere, Ankara siempre ha sido leal a Azerbaiyán. Incluso en aquellos momentos en los que Turquía trataba de tender puentes con Armenia, Ankara dejó claro que su posición era de total apoyo a Bakú. En una línea similar, durante la pasada crisis de abril, tanto Davotoglu como Erdogan realizaron declaraciones de apoyo incondicional a Azerbaiyán.

2. Según el International Crisis Group, el 85% de las armas de Azerbaiyán son compradas a Rusia.

Más allá de la retórica y de las declaraciones, Turquía y Azerbaiyán firmaron en 2009 el Tratado de Asociación Estratégica y Asistencia Mutua que conlleva la obligación de asistir a la contraparte en caso de ataque por un tercero. Este compromiso implicaría que, en una hipotética guerra entre Armenia y Azerbaiyán, Turquía tendría que apoyar a Bakú, lo que complicaría aún más las enrevesadas relaciones regionales. Junto a este acuerdo de defensa colectiva, que representa una garantía para Bakú pero una complicación para la región, destacan los importantes acuerdos entre Azerbaiyán y Turquía en materia de industria de Defensa. Incluso se ha especulado con la posibilidad de instalar una base turca en el enclave de Najicheván, algo que complicaría cualquier plan de paz sobre Nagorno-Karabaj.

Plan de paz, obstáculos a superar y recomendaciones a adoptar

Desde el alto el fuego del 15 de abril, los actores regionales están trabajando para lograr un acuerdo de paz duradero que permita avanzar en la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj. El peso de las negociaciones ha sido asumido por Moscú quien, con la ayuda del Grupo de Minsk (creado en 1992 por la OSCE, bajo la triple presidencia de Rusia, Francia y Estados Unidos) y de la presidencia rotatoria de la OSCE

Acabada la bonanza de los hidrocarburos, Azerbaiyán ha visto en la opción militar una manera posible para mantener la legitimidad.

(Alemania), intenta que armenios y azeríes reduzcan la tensión.

El 16 de mayo, los presidentes de Azerbaiyán y de Armenia junto con un grupo de mandatarios³ se reunieron en Viena para intentar solucionar el asunto. Este encuentro supuso el punto de inflexión sobre el que construir un proceso de paz que se ha conocido como el plan Lavrov. Nuevamente, el 20 de junio los presidentes armenio y azerí se reunieron con el presidente Putin que, previamente, se había encontrado con las partes, incluyendo a los karabajíes. Fue en esta cumbre donde se presentó el plan Lavrov, si bien Armenia lo ha negado. De hecho, fue el ministro de Asuntos Exteriores de Azerbaiyán, Novruz Mamedov, quien desveló la propuesta. Ésta se basa en la Declaración de Madrid, elaborada por la presidencia española de la OSCE en 2007, y se compone de tres fases para la retirada de fuerzas armadas y de una cuarta fase para una consulta sobre el estatuto final de Nagorno-Karabaj.

En todo caso, para tener éxito, el proceso de paz deberá superar una serie de obstáculos para garantizar que, en los próximos años, pueda ser posible hablar de paz en la región. Entre los más importantes, destacan los siguientes:

Obstáculos entre actores: uno de los principales problemas del proceso de paz de Nagorno-Karabaj consiste en las tensiones existentes entre los actores externos, y en menor medida, los internos.

- Los problemas entre Moscú y Washington también se reflejan en otros escenarios como Siria, Ucrania o Georgia.
- Las tensiones existentes entre Ankara y Moscú condicionan los apoyos y las posibles soluciones al conflicto de Nagorno-Karabaj.
- Cabe mencionar los problemas entre Turquía y Armenia sobre diferentes cuestiones aunque todas giran en torno al reconocimiento del Genocidio de 1915.
- Por último, las tensiones entre Bakú y Teherán por los derechos de la minoría azerí del norte de Irán también pueden condicionar la aproximación persa al conflicto.

Obstáculos en el marco para la resolución del conflicto: otro de los obstáculos que debe ser superado es la elección de un marco institucional internacional adecuado, habida cuenta de la ineficacia demostrada por la OSCE para abordar la cuestión de Karabaj. Podemos destacar al menos dos elementos relacionados con la propia OSCE que han perjudicado al proceso. Por un lado, la propia ineficacia de la organización derivada del modelo de consenso del que nació, que se refleja en el carácter moral y no jurídico de sus decisiones. Este aspecto intrínseco a la propia organización limita mucho su capacidad real de actuación y, por tanto, minimiza las garantías de solución del conflicto. Por otro, las tensiones entre Rusia y Occidente, que subyacen a la propia naturaleza de la organización, están, en la actualidad, bloqueando la misma⁴.

Con estos condicionantes, es posible apuntar algunas recomendaciones susceptibles de ayudar a la solución del conflicto.

- a) *Deslocalizar la negociación y la búsqueda de un mediador:* siguiendo los ejemplos de Sudán del Sur o Eritrea/Etiopía, se podría pensar en desvincular el proceso de los actores europeos o de aquellos vinculados a la OSCE. De este modo, se evitaría que los intereses de los mediadores estuvieran presentes en el propio conflicto y, por lo tanto, las negociaciones tendrían más posibilidades de fructificar. Un actor que ha mostrado su capacidad de mediación es Qatar. El pequeño emirato ha basado su política exterior en la mediación y, además, no posee intereses directos en la región. También podría pensarse en la mediación de la Santa Sede que, en los últimos años, ha trabajado en esta faceta en casos como el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba o en la cuestión del desarme químico de Siria. En esta misma línea, actores con intereses nacionales en el conflicto –Turquía, Rusia Francia y EEUU- deberían reducir su papel en las conversaciones entre Armenia y Azerbaiyán.

3. A la cumbre acudieron el secretario de Estado estadounidense, John Kerry, el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergey Lavrov, el ministro de Asuntos Europeos francés, Harlem Désir, y el representante de la OSCE, Andrzej Kasprzyk.

4. Un ejemplo de estas tensiones se muestra en la ausencia de actividad de alto nivel de la OSCE que, desde 2010, no ha celebrado ninguna cumbre de jefes de Estado y de Gobierno.

- b) *Desvincular a las diásporas*: otro elemento que debería ser evitado, al menos en una primera parte del proceso, es la implicación de las diásporas en las negociaciones. Estos grupos suelen estar más radicalizados que los propios habitantes de Armenia y Azerbaiyán. Además, las consecuencias negativas del conflicto o del fracaso de las negociaciones rara vez les afectan directamente puesto que no viven en el país.
- c) *Preparación de las sociedades para el pacto*: cualquier negociación debe pasar por una cesión por ambas partes. La opción que planteaba la Declaración de Madrid (retirada de los distritos ocupados + referéndum), y que recoge el Plan Lavrov, puede ser un inicio. Este proceso podría ser supervisado por Naciones Unidas, evitando así a la OSCE. Para que las sociedades armenia y azerí lleguen a aceptar esta opción, es necesario un proceso previo de pedagogía y acercamiento. En este sentido, una implicación de las sociedades civiles (*second track*) puede resultar de gran utilidad.
- d) *Incentivos a la cooperación*: al mismo tiempo que se produce este acercamiento entre las sociedades, deberían implementarse proyectos comunes de carácter técnico para hacer ver tanto a las sociedades de Armenia y Azerbaiyán como a sus líderes que la cooperación no solo es posible sino también necesaria. En la medida en que se vaya generando cooperación en asuntos donde se obtengan ganancias a corto plazo, los incentivos en esa dirección serán mayores que las tentaciones de beligerancia. En esta misma lógica y con el fin de incentivar la cooperación, podría pensarse en un programa de ayuda económica regional que estuviera condicionado a la solución del conflicto o, al menos, a la firma de un acuerdo de paz.
- e) *Comisiones de la Verdad*: en el caso de que se alcanzara un acuerdo para evitar que el conflicto pueda volver a resurgir, es necesario poner en práctica medidas de reconciliación entre las sociedades. Al igual que en Sudáfrica, Chile y Colombia, las “Comisiones de la Verdad” pueden resultar de interés para que el proceso de reconciliación sea real y sostenible en el tiempo.

Turquía es un actor crucial en la zona no solo por su proximidad con Azerbaiyán, sino también por unas relaciones con Armenia que siguen siendo abiertamente malas.