



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS  
de  
ESTRATEGIA

156

# EL GRAN CÁUCASO



**MINISTERIO DE DEFENSA**

**CUADERNOS  
de  
ESTRATEGIA**

156

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

EL GRAN CÁUCASO

Junio 2012

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
<http://www.publicacionesoficiales.boe.es/>



NIPO: 083-12-119-0 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-749-3

Depósito Legal: M-20159-2012

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 500 ejemplares

Fecha de edición: junio 2012

NIPO: 083-12-120-3 (edición en línea)

NIPO: 083-12-118-5 (libro-e)

ISBN: 978-84-9781-750-9 (libro-e)



Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel libre de cloro obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada.



MINISTERIO  
DE DEFENSA

*INSTITUTO ESPAÑOL DE  
ESTUDIOS ESTRATÉGICOS*

Grupo de Trabajo número 05/2011  
**EL GRAN CÁUCASO**

---

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación

---

# SUMARIO

## **INTRODUCCIÓN**

*Por Darío Valcárcel Lezcano*

*Capítulo I*

## **UNA APROXIMACIÓN GEOPOLÍTICA AL CÁUCASO**

*Por Alexander Rusetsky*

*Capítulo II*

## **LA UNIÓN EUROPEA EN EL CÁUCASO SUR**

*Por Natalia Shapovalova*

*Capítulo III*

## **EL PAPEL DE TURQUÍA COMO POTENCIA REGIONAL EN EL CÁUCASO Y EL MAR NEGRO**

*Por Deniz Devrim*

*Capítulo IV*

## **IRÁN, EL CÁUCASO Y LA SEGURIDAD DEL MAR CASPIO**

*Por José Luis Calvo Albero*

*Capítulo V*

## **LA RUSIA CAUCÁSICA Y LA RELACIÓN DE LA FEDERACIÓN CON EL CÁUCASO SUR**

*Por Francisco José Ruiz González*

*Capítulo VI*

## **EL CORREDOR ENERGÉTICO DEL CÁUCASO SUR Y SUS IMPLICACIONES PARA EUROPA**

*Por Gonzalo Escribano Francés*

## **COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO**

## **ÍNDICE**

**INTRODUCCIÓN**

# EL GRAN CÁUCASO

*Dario Valcárcel Lezcano*

## ■ INTRODUCCIÓN

Para quienes nos interesamos por ese espacio que ocupa el Cáucaso, resulta que es una enorme garganta que une y separa el mundo eslavo meridional del antiguo Imperio otomano, del ruso, de Persia y del Mediterráneo. Zona fronteriza, confluencia difícil de religiones, campo de batalla entre distintos niveles de civilización. No solo musulmanes y cristianos: el mundo de la ortodoxia cristiana está presente desde los tiempos de Miguel I Cerulario, siglo XI. El Cáucaso, además de campo de batalla, es zona de comercio, tierra de paso. De oleoductos y gasoductos, pero también de caravanas procedentes de China, India, Persia, Indochina y los árabes del sur, desde La Meca hasta Marruecos y el Sáhara atlántico. Y por Oriente, no solo la ruta de la seda, sino otras rutas: especias, piedras preciosas, pólvora, armas.

No puede mirarse el Cáucaso sin percibir la presencia del cíclope, Rusia, cuya sombra se proyecta sobre la región, influida política y culturalmente por el gigante euroasiático. El influjo de las grandes potencias en los territorios o mares de su alrededor es una constante en la historia. Ejercida de forma natural desde los primeros imperios, constituye una base de su geopolítica. La seguridad y la prosperidad de un país buscan garantizarse con la presencia, directa o indirecta, en las tierras y mares próximos, por donde discurre el comercio, o por donde puede llegar la invasión. Rusia no ha sido ajena a estos condicionantes, presentes ya en la creación del Rus de Kiev en el siglo X. Desarrollado en torno al año 900, a orillas del Dniéper, extendiéndose al norte de Ucrania, lo que hoy es Bielorrusia y el oeste de la federación de Rusia, entre Moscú y el Báltico. Nada de este reino en potencia llegaría a transformarse en algo parecido a un estado hasta las décadas finales del 1600. El mundo eslavo en creación no llegó a fraguar hasta entonces. Fue obra de enormes sacrificios y del esfuerzo de pueblos enteros: pero una figura, la de Pedro el Grande, es la que lo representó. Con un reinado de 43 años, Pedro I se distinguió sobre todo por la labor titánica que supuso la desecación de millares de hectáreas de terreno pantanoso sobre el que se levantó San Petersburgo, fundada en la raya misma de los siglos XVII y XVIII. Pero su obra peor conocida y más relevante fue la alianza con Prusia, Dinamarca, Polonia, Sajonia y Hannover, frente a Carlos XII, rey de Suecia. Tampoco este enfrentamiento es materia de nuestro estudio, pero debe ser siquiera señalado. Pedro obligó a transformar el vestido de los rusos, desde el Ural a la frontera polaca, forzándoles a adoptar una apariencia homologable con los occidentales. Naturalmente, su deseo no pudo cumplirse. Pero que un poder sagrado, el del zar, impusiera esos usos a sus súbditos fue un mensaje que todos, príncipes, burgueses y siervos, entendieron sin necesidad de repetición. Desde entonces, Rusia ha perseguido dos grandes objetivos, relacionados con su seguridad y prosperidad, en el Cáucaso y otras regiones de vecinas

o de su entorno. Primero, levantar un cordón sanitario que la aislara de potenciales enemigos terrestres. Segundo, conseguir una salida a los mares cálidos que la permitiese mantener abiertas las líneas comerciales los 12 meses del año. Estos objetivos han articulado la acción política y militar de los rusos desde finales del siglo xvii.

Trescientos años después, estos dos objetivos se han redefinido en función del entorno y las nuevas condiciones en materia de seguridad y economía. El petróleo y el gas han tomado el relevo a los océanos cálidos en la estrategia rusa, y la presencia física en los estados tampón ya no es indispensable. Ahora la influencia se ejerce con medios económicos y políticos más sutiles. Así, el Cáucaso, sin dejar de notar la importancia que tiene para Rusia por su vecindad con Turquía o Irán, enemigos históricos, ha ganado importancia al convertirse en una encrucijada de oleoductos y gasoductos que permite utilizar la energía como elemento de presión en Europa y Asia. Georgia constituyó para Rusia, durante décadas, una “marca” con la que mantener las distancias con enemigos seculares como turcos y persas. Los casos de Armenia y Azerbaiyán, y su conflicto sobre Nagorno Karabaj, presentan los mismos rasgos de lucha fronteriza. Y por debajo de todos ellos, movimientos migratorios forzados durante el Imperio y, sobre todo, durante la época soviética, formando un mosaico étnico que cobra a veces una inextricable complejidad.

Georgia, país clave en este mosaico racial y cultural que es el Cáucaso, donde la coexistencia de una mayoría georgiana y de minorías osetia, abjasa y abjaria en un mismo territorio, contribuye en gran medida a la inestabilidad de la zona. De los dos objetivos constantes de la geoestrategia rusa, la defensa de su inmenso territorio y el acceso a mares cálidos, Georgia participa en ambos. Incluso el nuevo pilar sobre el que se asienta la influencia geopolítica rusa, el gas y el petróleo, juegan su papel en este país trascaucásico situado entre Europa y Asia, de 70.000 kilómetros cuadrados –algo menor que La Mancha– y poco más de cuatro millones y medio de habitantes. Su situación en la desembocadura natural de uno de los más importantes pasos del Cáucaso, al que sirve de centinela, su importancia como país ribereño del mar Negro –a recordar el inestable estatus de Sebastopol como base de la flota rusa– y su condición de paso casi obligado para la salida del petróleo del mar Caspio hacia el oeste, convierten a Georgia en un país de creciente interés geoestratégico para Rusia.

Tiflis abolió en 1992 la Constitución de la República Socialista Soviética de Georgia y restauró la Carta de 1921 de la antigua República. Para los abjasios esto anulaba su autonomía, por lo que declararon su independencia seis meses después. El presidente georgiano, Eduard Shevardnadze,

---

anteriormente ministro de Relaciones Exteriores de Mijail Gorbachov, acusó a Rusia de llevar a cabo una guerra no declarada contra Georgia. En los enfrentamientos sucedidos en torno a 1992 jugaron un papel principal el millar largo de combatientes de musulmanes llegados de Cáucaso Norte, que desde Abjasia lucharon con sus hermanos de sangre circasianos contra los georgianos.

Shevardnadze mostró una vez y otra sus capacidades diplomáticas; pero no pudo evitar que le desplazara de la presidencia Mijail Saakashvili, un joven prometedor alzado con la victoria en las elecciones de enero de 2004. Poco después de llegar a la jefatura del Estado, Saakashvili se refirió a la necesidad de mantener una buena relación con Rusia, aunque él se sintiera alineado con los occidentales. El intento de Saakashvili, ocho meses después, en el verano del 2004, de recuperar el control de la capital de Osetia del Sur, Tsinkivali, rompió lo que rusos y georgianos habían avanzado en su colaboración y proyectó una mala imagen de Saakashvili en el Kremlin.

En todo caso, hasta 2008 la Federación de Rusia había considerado oficialmente a Abjasia y Osetia del Sur como territorios de soberanía georgiana, a pesar de las tensiones que han presidido las relaciones entre los dos países desde la desaparición de la URSS. Sin embargo, la acción militar de Tiflisi contra Osetia del Sur la noche del 7 de agosto de ese año, que causó la muerte de varios soldados rusos de la fuerza de interposición, convirtió a Rusia de mediadora en participante en el conflicto, ya que una falta de reacción ante el ataque podría percibirse en el Cáucaso Norte como una señal de debilidad que fortaleciese a los extremistas. Tras el incidente, se produjo un breve enfrentamiento, de cinco días, entre Rusia y Georgia. “The Russian invasion of Georgia has not changed the balance of power in Eurasia. *It simply announced that the balance of power had already shifted*”, escribió George Friedman.

Citamos un estudio del Estado Mayor: “Con Estados Unidos cogido en Iraq y Afganistán, Rusia no desaprovechó la oportunidad de rehacerse y reconstruir su esfera de influencia. La recuperación económica sobre la base de las exportaciones de crudo y gas a precios elevados, y el rearme bajo el liderazgo de Vladimir Putin y Dimitri Mevdedev, han provocado una inclinación de la balanza de poder en Eurasia hacia el gigante ruso. Esta inclinación había sido percibida claramente por los principales aliados europeos, evidenciándola en la reunión de la OTAN en Bucarest en la primavera de 2008. La negativa de Francia y Alemania a la entrada de Georgia y Ucrania en la OTAN transmitían un mensaje claro. El oso ruso se había recuperado y el episodio de Kosovo lo había irritado. Europa no debía enojarlo más”.

---

Recordemos, asimismo, la mediación en ese conflicto del presidente francés, Nicolás Sarkozy, a la sazón presidente del Consejo europeo. Gracias a esa intervención, rusos y georgianos tuvieron una percepción inmediata de lo que Europa haría en defensa de la paz. Medvedev y Putin, por parte de Rusia, y Saakashvili, por Georgia, vieron claramente lo que simbolizaba la intervención del presidente francés.

Con la intervención en Georgia, Rusia trataba de asegurarse algunos objetivos. Primero, neutralizar la amenaza georgiana sobre los territorios de Abjasia y Osetia del Sur, de gran importancia política y militar para Moscú. Respaldar, en segundo lugar, la independencia de estos territorios, convirtiéndolos prácticamente en protectorados. De esta manera, el Cáucaso volvía a ser considerado de forma tácita como zona de influencia de Moscú y nada podía hacerse en aquella región sin su consentimiento. Tercero, impedir la entrada de Georgia y Ucrania en la OTAN. Y cuarto, dividir, si no formalmente al menos *de facto*, a los aliados y socios comunitarios. La línea de fractura en la OTAN la marca hoy la actitud de cada país respecto a Rusia. En el plano táctico, Rusia se ha asegurado el control de ambos lados del paso de Roki, acceso clave al Cáucaso meridional. De más importancia es la base que ha conseguido asegurar para su flota del mar Negro en el puerto abjasio de Sujumi, donde ya han comenzado las obras de ampliación. Aunque el contrato sobre la utilización de Sebastopol por la Armada rusa ha sido renovado en 2010 por 25 años, el acceso al mar Negro es un problema irresuelto que Rusia se ve obligada a gestionar al compás de los acontecimientos. Sujumi constituye una importante baza para Moscú.

Con las lecciones militares del conflicto aprendidas, en febrero de 2010 Rusia publicó su nueva doctrina estratégica. En ella recupera la posibilidad de intervenir en el exterior en defensa de los intereses de los ciudadanos rusos, y considera tres áreas geográficas de exclusiva influencia rusa, que denomina el “extranjero próximo”: Bielorrusia, Armenia y Asia Central.

En el Cáucaso encontramos la existencia *de facto* de varios Estados independientes, situación que, en líneas generales, favorece a los intereses geopolíticos rusos, consolidando su esfera de influencia en uno de los enclaves de este “extranjero próximo”, al tiempo que perjudica los de potencias “rivales”.

Otra cita del Estado Mayor español: “Estos Estados independientes se encuentran en una suerte de limbo legal que hace de su territorio un auténtico paraíso para las actividades delictivas de carácter internacional, sin ningún control por parte de las autoridades locales, que basan su enriquecimiento personal y el de sus patrocinadores en este desajuste

---

internacional. Al mismo tiempo, una suerte de limpieza étnica soterrada se viene llevando a cabo en estas zonas. Hasta el punto que, como consecuencia de los diferentes conflictos, la población de las minorías étnicas no titulares del territorio secesionista han ido abandonando de manera paulatina estos enclaves, poniendo en marcha un proceso de homogeneización étnica. La desestabilización de la región no afecta únicamente a los Estados implicados. Los intereses estratégicos y energéticos de la Unión Europea se ven afectados por esta inestabilidad permanente”.

Desde una consideración geoestratégica, la principal conclusión a la que se llega tras estudiar el Cáucaso y los últimos movimientos en la región es la siguiente: Rusia está de vuelta. O sigue ahí. “Su aparente decadencia tras el final de la Guerra Fría ha sido un paréntesis, corto, en su trayectoria de tres siglos como potencia mundial”.

¿Por qué importa el Cáucaso? ¿Por qué un centro de investigación del Ministerio de Defensa, el Instituto Español de Estudios Estratégicos, le dedica, desde una distancia de 4.000 kilómetros, un estudio al que invita a autores españoles y foráneos? Hay razones de peso, históricas y prospectivas, para estudiar desde España esa región, situada entre dos mares y sometida, repetimos, a la presión de tres grandes imperios, uno cristiano, dos musulmanes. Los intereses en la zona de otra antigua gran potencia, Persia, contribuyen a complicar la situación.

15

Los iraníes mantienen una frontera de 400 kilómetros con azeríes y armenios. Desde el siglo XVIII los rusos no han hecho sino presionar hacia el sur. Los lectores de Tolstoi recuerdan como hacia 1850, poco después de dejar sus estudios de derecho, el joven voluntario se enrolaba en el ejército imperial enviado a la zona, diez años antes de escribir *Guerra y Paz*, veinte años antes de *Anna Karenina*.

Azerbaiyán, en el Caspio, es un pequeño país, muy rico, de 86.000 kilómetros cuadrados. Armenia, por contra, con 30.000 km<sup>2</sup>, es pobre, sin orillas al mar. Georgia suma 70.000 km<sup>2</sup>. Es decir, el Cáucaso no ruso apenas rebasa los 186.000 km<sup>2</sup>, mientras que la federación de Rusia, después de los recortes sufridos con la amputación de Ucrania, Bielorusia, Kazajstán, los bálticos y así hasta 14 repúblicas, sigue sumando 17 millones de kilómetros cuadrados, casi 100 veces el territorio analizado aquí.

Hemos hablado de los tres imperios, ruso, otomano y persa, que presionaban sobre el Cáucaso. Pero no hemos mencionado hasta ahora al vecino principal, la Unión Europea. Lo vemos cada día, Europa es hoy una realidad que ha conseguido fraguar, digamos más o menos hasta la mitad, su programa de unidad. Pero le queda la otra mitad. En medio de la tarea,

---

la crisis de la deuda y la crisis escrita con una sola palabra han irrumpido en el proyecto europeo. Europa se rehará, pero atraviesa hoy enormes dificultades. Lo cierto es que nadie puede dudar ahora de la influencia que ejercerá en la crisis caucásica. Sobre todo, el peso de alemanes, franceses, polacos, checos, eslovacos, rumanos y búlgaros. Turquía acabará por integrarse en la Unión Europea; esto piensan las voces más autorizadas, desde el británico Chris Patten al francés Hubert Vedrine. Ya entendemos que hay demasiadas alusiones al entorno del Cáucaso. Pero sin hablar de estos cuatro elementos, europeos, rusos, turcos y persas, no se puede discutir sobre la materia.

Para la Unión Europea, el Cáucaso es un área de vecindad. Europa necesita estar presente; quiere conseguir una presencia civil, del mismo modo que EE. UU. mantiene su interés estratégico por el área. De aquí al 2015-2020, y siempre se corre un riesgo con los vaticinios, Europa puede ser el vecino que alcance una influencia estable en el Cáucaso.

No olvidemos los conflictos internos de la región: en Osetia del Sur; en Abjasia, situado en territorio ruso; en Nagorno Karabaj, bajo creciente influencia turca, y en Armenia, cuya frontera con Turquía sigue cerrada. Azerbaiyán y Armenia abrieron hostilidades a propósito de Nagorno Karabaj tras la disolución del imperio soviético. Murieron unos veinticinco mil azeríes y armenios. Rusia impuso un alto el fuego en 1994. Se trató de facilitar el regreso a sus hogares de seiscientos mil azeríes, pero muchos de ellos no han conseguido volver aún. Rusia mantiene sus vínculos con Armenia, con quien comparte la identidad étnica y la religión ortodoxa, en contraste con Azerbaiyán, predominantemente musulmán. Pero el petróleo y el gas del Caspio fluyen a partir de Azerbaiyán. Rusia se esfuerza por mantener la influencia de Turquía e Irán y finge una actitud de neutralidad. Rusia es garante del *statu quo* y de los compromisos que lograron cerrar los enfrentamientos armados de los años 1990.

En medio de todo ello, dos organizaciones occidentales tratan de hacerse presentes en el Cáucaso: la primera, ya está dicho, es la Unión Europea, no dispuesta a renunciar a una relación organizada con ese vecino. La segunda es la Alianza Atlántica, cuyo interés por el Cáucaso crece desde la secesión de Rusia, a comienzos de 1990.

Los tres capítulos que cabe mencionar en primer lugar son los del comandante Francisco Ruiz, el coronel José Luis Calvo Albero y el profesor Gonzalo Escribano. El primero analiza algo generalmente mal estudiado, la conquista de Transcaucasia y la larga guerra en sus montañas, llamada *gazawat*, prolongada durante más de 40 años, desde 1817 a 1859, cuando los ejércitos del zar Alejandro II capturaron al líder

---

musulmán Iman Shamil, el *león de Daguestán*. Durante años, Shamil puso en jaque al ejército ruso y llegó a conquistar toda la región, desde el Caspio hasta Vladikavkaz, mientras se desarrollaba al oeste la guerra entre rusos y circasianos.

Es necesario leer con detenimiento este texto de Francisco Ruiz. Raymond Aron explicaba cómo una parte esencial de cada país, fuera el que fuera, estaba indisolublemente unida a su historia. En las páginas finales de este trabajo se detalla el difícil equilibrio de la región. Conviene analizar despacio la situación de Osetia del Norte, única república de mayoría étnica indoeuropea, con un 70 por ciento de población cristiana y un 30 por ciento musulmana, en su mayoría ingusetios, de raíz caucásica. Se debe analizar también la reducción creciente de la población rusa, que retrocede en el Cáucaso Norte desde la década de la desaparición de la URSS, 1989-1999. El caso más visible es el de Chechenia, donde los rusos étnicos representaban un 23 por ciento de la población y no alcanzan hoy el 4 por ciento, después de 20 años de conflicto armado y limpieza étnica. Las repúblicas rusas, al norte del Cáucaso, parecen inmovilizadas en una situación económica que decae, producto, según nuestro autor, de la falta de seguridad en Chechenia, Ingusetia y Daguestán. El presidente ruso Dmitri Medvedev propuso un plan basado en tres proyectos, renovación de líderes locales, reestructuración de la administración federal y aplicación de nuevos esquemas de desarrollo económico. El conflicto en el sur de la federación de Rusia es el conflicto de la caída de la seguridad en el Cáucaso Norte, la mayor amenaza interna para Rusia según Medvedev. En 1980-2000, primero durante los años de gobierno de Gorbachov, varias modalidades del radicalismo musulmán, en primer lugar el salafismo, comenzaron a tomar posiciones en el Cáucaso ruso. En nuestros días Ramzán Kadyrov, hijo de Ajmat Kadyrov y líder de una Chechenia presuntamente pacificada, ha avanzado hacia una estrategia más y más autoritaria en la que se utiliza el principio de *responsabilidad colectiva* para castigar a los insurgentes e intimidar a aquellos que les apoyan. Esta represión, que logrará reducir a corto plazo la actividad terrorista, contribuirá a exacerbar la aparición de nuevos insurgentes. Stávropol es la capital del distrito federal del Cáucaso Norte, no lejos de Sochi, donde se celebrarán las olimpiadas de invierno de 2014. Será necesario extremar la vigilancia. Se extiende un fenómeno de fatiga histórica: los rusos están cansados de la violencia del Cáucaso Norte y del precio muy alto que la federación de Rusia ha de pagar por su pacificación. Vladimir Putin sostiene que abandonar económicamente a chechenos, daguestanos y otros caucasianos, agravaría la situación. Según el enviado de Moscú, Alexander Khloponin, más de un millar de insurgentes armados circulan por la región, la mayor parte de ellos identificados: reciben el 90 por ciento de su financiación del interior de la región y solamente un 10 por ciento del exterior. Khloponin se cuidó de

añadir: “Actualmente hacemos los esfuerzos necesarios para eliminarlos”. Al terminar 2011 pudo presentar un balance para él optimista: 300 guerrilleros muertos.

¿Cuáles son los intereses básicos de la federación de Rusia en el Cáucaso Norte, esto es, en territorio ruso? En primer lugar, la superación de conflictos armados ante la frontera sur; es decir, ante georgianos, azeríes y armenios (recordamos que Armenia no tiene frontera con Rusia, sí con Turquía e Irán). Rusia mantendrá, es obvio, su esfuerzo económico y militar para mantener al Cáucaso exterior, bajo su frontera sur, en la esfera rusa de influencia o *área de especial interés* para Rusia. Un siglo después de la desaparición del último zar, la inestabilidad del Cáucaso Sur sigue amenazando al Cáucaso Norte y a toda la Rusia europea.

Para terminar, recordamos el papel del Cáucaso como corredor energético. Los azeríes y georgianos tienen frecuentemente una reacción airada cuando se habla del Cáucaso Sur como corredor energético. Nosotros somos otra cosa –parecen decir–, no solo productores y transportadores de hidrocarburos. El corredor del gas del Cáucaso incluye el oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhán, transportador del petróleo azerí. Armenia, recuerda Gonzalo Escribano, no es país productor ni de tránsito. Georgia lo es solo de tránsito. En cambio, los países de la orilla oriental del Caspio, Kazajistán y Turkmenistán, exportan a través de azeríes y georgianos su petróleo y su gas hacia los compradores de la Unión Europea, Alemania, Austria e Italia en primer término. Nuestro colaborador analiza, sobre todo, la capacidad del Cáucaso Sur para responder a las expectativas de la Unión Europea sobre abastecimientos de gas. Y la capacidad del Cáucaso Sur para transportar a Europa los hidrocarburos del Caspio a través del Corredor Sur, destinado a abastecer hasta un 20 por ciento de la demanda europea de gas para 2020: hasta 90 bcm (billion cubic metres) por año. Para la Unión Europea, el transporte de gas prima sobre el de petróleo. El gas es una *commodity* fungible que puede comprarse en los mercados internacionales, mientras el petróleo se exporta bajo contratos a muy largo plazo para asegurar la recuperación de inversiones elevadas y prolongadas en el tiempo.

Estos párrafos, que repetitivamente citamos aquí, nos abrirán los ojos sobre la relación del actual Irán y la antigua Persia con el mundo caucásico. Es un trabajo de calidad el del coronel Calvo Albero, escrito con esa *furia* que se evoca a veces en el mundo de la ópera.

De las tres potencias regionales que hoy ejercen su influencia en la región del Cáucaso, la Federación Rusa, Turquía e Irán, puede considerarse a esta última como la más ancestral. Irán es la versión contemporánea de las sucesivas reencarnaciones del poder y la cultura persa a lo largo

---

de la historia. Y el primer contacto de lo persa con los habitantes del Cáucaso se remonta a los inicios del I Milenio a. C., cuando los pueblos entonces asentados en la gran meseta irania comenzaron a formar sólidas organizaciones políticas y a expandirse.

El control de las rutas que transitaban las fuentes de los grandes ríos se convirtió en necesidad estratégica, e hizo que Persia tuviese que prestar una especial atención a las regiones situadas al sur del Cáucaso y el mar Caspio. Inevitablemente, esa necesidad estratégica se hizo evidente también para los imperios y estados que pugnaban con Persia, y pretendían expandirse en sentido inverso. Por las tierras altas del Tigris penetró Alejandro Magno, para poner fin al Imperio persa aqueménida en la gran batalla de Arbela, el actual Irbil, en el Kurdistán iraquí. Y esas regiones fueron también testigos del enfrentamiento entre Roma y el Imperio persa seléucida, que establecieron allí sus fortalezas fronterizas, entablado una dura pugna que solo terminó cuando la marea árabe musulmana del siglo VII hizo replegarse a unos hacia Constantinopla, y desterró a los otros del curso de la historia.

La pugna entre Londres y Moscú, el “Gran Juego”, como Kipling lo denominó, afectará también a Persia, aunque no en el Cáucaso, donde la partida ante Rusia parece definitivamente perdida. El sah Nassederin, el gobernante más lúcido de la dinastía Kayar, intentará entrar en el juego como un actor más, acercándose sucesivamente a Rusia o a Gran Bretaña y tratando de contrapesar la excesiva influencia de uno y otro en la región. Pero los resultados serán decepcionantes. Los ejércitos persas serán expulsados definitivamente de Afganistán, mientras que tropas británicas harán acto de presencia en el golfo Pérsico. Finalmente, el Tratado anglo-ruso de 1907 contemplará la división de Persia en tres áreas: la Norte se sitúa bajo la influencia rusa, la del Este y Sur se reserva para Gran Bretaña, y la zona central se considera territorio neutral, en el que ambas potencias son libres de ampliar sus intereses según sus deseos y posibilidades.

En Teherán tuvo lugar, en 1943, la cumbre entre Stalin, Churchill y Roosevelt en la que se decidiría la estrategia para terminar la guerra. El territorio y los puertos iraníes permitían el abastecimiento de la URSS a través del cabo de Buena Esperanza y el Índico, una ruta mucho menos peligrosa que la que cruzaba el Atlántico Norte y el Ártico hasta Murmansk.

El sah Reza Pahlevi tuvo que abdicar en su joven hijo, Mohamed, y partir hacia el exilio en el que murió. La invasión anglo-rusa fue la gota que colmó el vaso de la paciencia iraní, y puede decirse que se creó entonces un nacionalismo cuya base era precisamente la oposición a rusos y británicos. El movimiento no carecía de razones objetivas. La URSS y Gran Bretaña

---

solo replegaron sus fuerzas tras el conflicto después de que el Gobierno iraní se aviniese a ventajosas concesiones petrolíferas. La frustración del pueblo y las élites persas estalló tras el final del conflicto. La población apoyó de forma entusiasta al primer ministro Mohammad Mosaddeq que encarnaba el nuevo nacionalismo iraní. Enfrentándose a gran parte de las fuerzas armadas y al propio sah, partidarios de una postura conciliadora con Gran Bretaña y la URSS, Mosaddeq decidió nacionalizar la industria petrolera del país, lo que le llevó a una situación prebélica con Londres. De añadidura nacionalizó también la industria pesquera, controlada por la URSS. Pero las reformas, aunque populares, causaron alarmas graves en Occidente y en la URSS.

Hemos aludido ya al capítulo de Francisco Ruiz, otro trabajo que, a nuestro juicio, da claves de particular interés sobre el Cáucaso y su origen histórico. La historia, y también la historia de la actualidad, no están escritas en solo dos colores, blanco inmaculado y negro total. Hay centenares de colores, millares de matices. El mundo binario, 0 y 1, es el mundo del empobrecimiento del cerebro, de nuestra renuncia a manejar la realidad con cuidado. También con humildad. El cerebro humano procesa, es decir, analiza, elige, selecciona, valora. Esto es justamente lo que no hacen los defensores de la verdad incuestionable. La historia, sea antigua o contemporánea, nos enseña también que nada es inevitable. O que casi todo es evitable, salvo el terremoto de San Francisco o el *tsunami* de Japón. Este esfuerzo realizado por nuestros investigadores españoles y sus compañeros ucranianos, georgianos o turco-alemanes, se hace a favor de la complejidad, en contra de los argumentos simples.

El lector verá otra prueba de lo que decimos en el trabajo de Gonzalo Escribano. El autor analiza los gasoductos del corredor del Cáucaso Sur, desde White Stream al Nabucco. Y surge aquí el espíritu de la UE, su plan no solo energético sino de convivencia: establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras. Se analizan así las fuentes de energía, petróleo y gas, de ambas orillas del Caspio: Azerbaiyán, Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán. Obsérvense con atención los cuadros sobre Reservas Probadas de Petróleo y Producción de Petróleo.

El mundo del gas se distancia progresivamente del petróleo. Los mecanismos para establecer los precios son cada vez más distantes. También la producción y reservas de gas se estudian en este trabajo del profesor Escribano. Las tres grandes potencias gasísticas, Rusia, Irán y Qatar, controlan ellas solas el mercado. Rusia produce más que todo el golfo Pérsico: Irán, Qatar, Arabia Saudí, Emiratos. Recordemos que, en promedio, la contaminación originada por el gas es ocho veces menor que la del petróleo.

---

Tiene también interés especial el trabajo de la investigadora Natalia Shapovalova. Se estudian en él los planes de acercamiento de la Unión Europea al Cáucaso, sobre todo a Georgia, Armenia y Azerbaiyán. La cuestión de Turquía se interpone. Si la Unión europea no es demasiado torpe, su acercamiento político a Turquía se acelerará. Turquía es un país que comparte frontera con Grecia. *The Economist* prevé que el PIB de Grecia retroceda siete puntos en 2012, al tiempo que el de Turquía subirá ocho. Ese papel de Turquía como potencia regional se estudia en la investigación de Deniz Devrim, asociada al CIDOB español. El decisivo papel de Rusia en la región es estudiado por Alexander Rusetsky. Cuando escribimos esta introducción, solo hemos podido leer la primera parte de este autor. El alza del nacionalismo, provocado en parte por los colaboradores de Vladimir Putin en una campaña electoral poco edificante, tenderá a calmarse, al menos cuando el pensamiento ruso, no solo académico, regrese al espacio que le corresponde, sobre el vocerío enfebrecido y peligroso de los incondicionales.

Desde hace más de 2.000 años, el Cáucaso interesa a pocos pero destacados analistas occidentales. Más o menos desde la primera guerra entre persas y griegos la observación ha sido casi continua. El esfuerzo del Instituto Español de Estudios Estratégicos está pues más que justificado. Su director y sus colaboradores directos han tenido el acierto de reunir un buen grupo de expertos españoles y europeos. Y el resultado es un buen cuaderno: actualizado, profundo y extenso. Nos ha alegrado participar en un trabajo que cuenta con verdadera solvencia histórica. Desde Herodoto, ningún estudio de esta clase es útil si no tiene raíces en la historia, en toda la historia. Los imperios que condicionaron la vida del Cáucaso están presentes en el cuaderno: el ruso, el persa y el otomano. Y, naturalmente, el Imperio de Occidente, desde Constantinopla hasta Volgogrado, es decir, el grande, grandísimo Cáucaso.

Los enfoques de los autores son todo menos simplistas. La historia, escribía Zbigniew Brzezinski, no suele escribirse en línea recta. Quiere decirse que la verdadera historia y su hija la prospectiva, la adivinación razonable de lo que pueda pasar en pocos años, es siempre reacia a los argumentos simples. Insistimos en nuestra desconfianza ante el mundo binario. Las sociedades, los estados, los pueblos, rechazan las interpretaciones en blanco, blanquísimo y negro nigérrimo. El mundo cambia, de acuerdo. China sube, América baja... Pero las cosas son algo más complicadas. No debe alarmarnos su complejidad. Nada suele ser inevitable. En el ejemplo fácil que ponemos, América tiene enormes elementos de potencia, quizá para los próximos 200 o más años. China tiene debilidades estructurales, en su política y sobre todo en su sociedad, no fáciles de superar. Entre todos, se ha estudiado aquí una pequeña pero crucial región del mundo:

---

crucial no solo por ser zona de paso de gas y petróleo, dos elementos hoy determinantes de la producción de energía, pero quizá inexistentes a la vuelta de 400 años. Pero hemos insistido en ese carácter de cruce de caminos, donde los Estados de Georgia, Azerbaiyán y Armenia deben hacer oír su voz: y la harán oír, estamos seguros. Pero también, insistimos, Europa, Rusia, Persia y Turquía estarán muy presentes. Estamos abiertos a las consultas que puedan hacernos nuestros lectores. El comandante Francisco Ruiz les dará cauce y el firmante de estas líneas tratará, con él, de distribuirlas adecuadamente. Buena lectura a todos.

## CAPÍTULO PRIMERO

# UNA APROXIMACIÓN GEOPOLÍTICA AL CÁUCASO

*Alexander Rusetsky*

### RESUMEN

El Cáucaso es un territorio formado por tres Estados independientes (Georgia, Armenia y Azerbaiyán), con una diversidad étnica sin paragnón en ninguna región del mundo, y en el que confluyen además los intereses de diversas potencias regionales (Rusia, Turquía e Irán), dando lugar a un complejo panorama político, económico y, sobre todo, de seguridad, como se puso de manifiesto en la breve guerra entre Rusia y Georgia en agosto de 2008. La perpetuación de los llamados "conflictos congelados" y la permanente tensión en la región son motivo de especial atención, ante la desestabilización que supondría un nuevo conflicto armado en una zona vital para los intereses europeos.

### Palabras clave:

**Cáucaso, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Rusia, Turquía, Irán, conflictos**

*Alexander Rusetsky*

**ABSTRACT**

The Caucasus is a territory that includes three independent states (Georgia, Armenia, and Azerbaijan), with a ethnic diversity matchless in any region of the world, and in which there is a concurrence of the interest of diverse regional powers (Russia, Turkey, Iran), creating a complex political, economic and, mainly, security panorama, as it was evident during the short war between Russia and Georgia in August 2008. The perpetuation of the so-called "frozen conflicts" and the permanent tension in the region demand a special attention, due to the destabilization that would represent a new armed conflict in an area that is paramount for the European interests.

**Key words:**

**Caucasus, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Russia, Turkey, Iran, conflicts**

## ■ LA PLURIDIMENSIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN EN EL CÁUCASO DEL SUR

Distintos autores en diferentes siglos han tenido ideas diversas sobre el territorio denominado *Cáucaso*. El concepto de *Cáucaso geográfico* posee una pluridimensionalidad mayor a como nosotros lo percibimos y entendemos hoy en día.

La tragedia de Esquilo, de acuerdo con la cual el Cáucaso se localiza en el lugar donde se asienta un pueblo que vive en las montañas, en elevadas torres, puede señalarse como una de las fuentes donde se constata la “versión regional” de los orígenes del Cáucaso. Otra fuente es Kartlis Tsjovreba (Tskhovreba), según la cual el Cáucaso podría venir a ser la parte occidental del Cáucaso del Norte, desde el mar Negro hasta el río Terek, entregada en posesión a *Kavkaz* (Cáucaso), el hijo de Targamos<sup>(1)</sup>.

Versiones próximas a la percepción actual del Cáucaso las encontramos en Herodoto (“...por el oeste el Cáucaso limita con el denominado mar Rojo”), en Estrabón (“La montaña del Cáucaso se eleva sobre los dos mares, el *Pontiiskoe*<sup>(2)</sup> y el Caspio, bloqueando a modo de pared el istmo que les separa”) o en Vajushti Bagrationi, que entendía por *Cáucaso* la cadena montañosa caucásica.

Las versiones ampliadas del concepto geográfico del Cáucaso tienen mucha mayor representación. Los antiguos griegos y romanos denominaban *Cáucaso* a toda la cadena de montañas septentrionales que se prolongaba desde Europa hacia Asia, incluyendo el Pamir y el Himalaya. Séneca considera que el *Cáucaso* es la zona más próxima a la costa del mar Negro. Isidoro de Sevilla (siglos VI-VII) dice en la obra *Etimologías* que “Las montañas caucásicas, que se extienden desde la India hasta Tavr (Taurus), reciben en su recorrido diferentes denominaciones de acuerdo con la diversidad de los pueblos y las lenguas”.

Guillaume de Rubrouck (siglo XIII), un monje franciscano flamenco, viajero, tras recorrer las tierras situadas al norte del mar (Caspio), en el que desemboca el río Volga (Etilia), vio las montañas del Cáucaso que, según sus palabras, tocaban ambos lados del mar, desde occidente a oriente.

---

<sup>(1)</sup> Targamos era el líder de los caucásicos. Según la tradición, tuvo ocho hijos varones. A seis de ellos les estableció en la tierra que “le correspondía a él”, es decir, en el Cáucaso del Sur. A los otros dos, Lek y Kavkaz, en el Cáucaso del Norte. A Lek, en el territorio comprendido entre el río Terek y el mar Caspio; a Kavkaz, en el comprendido entre el Terek y el mar Negro.

<sup>(2)</sup> N. del T.: Antiguo nombre del mar Negro.

Según su entendimiento, esta cadena montañosa se prolongaba hasta el extremo oriental del continente euroasiático.

Hay fuentes<sup>(3)</sup> que citan idéntica denominación de las montañas caucásicas (*Qawqaz*) y elevación sobre el sureste de Kazajstán (Qaw-qazi + el afijo -hq > Qawqazihq).

La supervisión de la percepción de Cáucaso está vinculada con el legendario país norteño de Hiperbórea, que en griego significa “territorio que se encuentra más allá de Boreas” (más allá del norte). Se han hecho conjeturas sobre la localización de Hiperbórea en la península de Kola.

Hecateo de Mileto escribe: “Las faldas del Cáucaso reciben el nombre de ‘montañas de Kola’”<sup>(4)</sup>. En otras fuentes encontramos la siguiente vinculación entre Hiperbórea y el Cáucaso: en la obra de Plutarco de Alejandría (pseudónimo Plutarco) *Los nombres de los ríos y de las montañas y sus obras* el autor refiere las informaciones de Cleantes: “La montaña caucásica, anteriormente denominada ‘Lecho de Boreas’, linda con Fasis”. Boreas era, en la mitología griega, el dios del viento del norte y los griegos y los romanos, precisa y adecuadamente, percibían el Cáucaso como un territorio septentrional. Y todo lo que se encontraba más allá era, al parecer, ese lugar misterioso que recibió el nombre de Hiperbórea, es decir, el territorio que se encontraba más allá del Cáucaso, o por encima o tras el Cáucaso.

Existe una versión que presenta al Cáucaso como un archipiélago. No hay que excluir del análisis el hecho de que la cadena montañosa que se extiende desde las montañas del Atlas hasta el Himalaya fuese, durante la época del Diluvio Universal, algo parecido a un archipiélago que hubiera permitido a la gente salvarse de los elementos. Esto es lo que, en esencia, puede encontrarse en la base de todas aquellas posturas fragmentarias que se manifiestan en distintos autores de diferentes épocas. Con todo, el topónimo se conserva al día de hoy solo con relación al centro geográfico real de este archipiélago.

---

<sup>(3)</sup> El filólogo Iliuf Jadzhi-Murat Shaiajmet-uly hace referencia a esta versión, que aparece en la traducción (1881), realizada por el autor europeo Camilo Embo, de la obra histórica de un autor chino (Si Tou Ché).

<sup>(4)</sup> Existen diferentes variantes de la traducción del texto de Hecateo de Mileto sobre «las tribus «koljidskie» de los países ribereños del mar Negro (*Prichernomorie*)». Anteriormente nos habíamos encontrado con el término «montañas Koliiskie». Aquí aparece la variante «Kolskie». Podemos también suponer que se trataba de las montañas «Koljskie».

N. del T.: Se trata de diferentes adjetivos muy similares al derivado de la palabra Kola: «kolskii».

Según los datos de Teimuraz Bagrationi, hijo del último zar de Georgia, Gueorgui XII (en su monografía *La Historia de los comienzos de Iberia, es decir, de Georgia, que es Toda Georgia*, San Petersburgo, 1848, en georgiano), hasta la retirada de las aguas (es decir, después de la inundación) la gente vivía en la cordillera del Cáucaso, cuyas cimas fueron como islas sobre la superficie del agua. Con la retirada de las aguas, la gente fue bajando paulatinamente hacia los valles.

Se atribuye la procedencia del término “archipiélago” a dos palabras griegas: *arche* (comienzo, supremacía) y *pelages* (mar). Y *pelazgui* (o gente del mar) era como se llamaba al pueblo prehistórico que habitaba el territorio heleno. Según los datos de los sabios de la antigua Grecia, la primera población de la antigua Grecia se caracteriza por ser *pelazgui* o *protoibérica*.

Figura 1-1. Mapa físico de la región del Cáucaso



## ■ LA HISTORIA DE LOS TÉRMINOS ZAKAVKAZIE (TRANSCAUCASIA), TRANSKAVKASIA (TRANSCAUCASIA\*) Y YUZHNY KAVKAZ (CÁUCASO DEL SUR)

Hemos dedicado la primera parte al análisis del término *Kavkaz* (Cáucaso). La confusión no es mucho menor en relación con los términos que designan a diferentes subregiones del Cáucaso, en particular la denominada *Yuzhny Kavkaz* (Cáucaso del Sur). Las publicaciones de diferentes autores contemporáneos proponen un amplio espectro de posibilidades a la hora de interpretar este término y la extensión geográfica que le correspondería. La finalidad de esta parte de nuestra investigación es mostrar este espectro y presentar al juicio de los lectores la visión del Instituto del Cáucaso del Sur para la Seguridad Regional, diferente de la que se han formado otros autores.

Y ahora un poco de historia moderna, precisamente sobre la aparición y el empleo de los términos *Zakavkazie* (Transcaucasia) y *Yuzhny Kavkaz* (Cáucaso del Sur).

En la publicación *El Cáucaso Central y la Economía de Georgia*, Eldar Ismailov, conocido experto y director del Instituto Azerbaiyano de Investigaciones Estratégicas, señala que el término Transcaucasia surge a partir del momento en que Rusia conquista el Cáucaso, ya que, según su opinión, es precisamente entonces cuando “comienza su división en Cáucaso y Transcaucasia”.

Más tarde, para designar el territorio que se encuentra al norte de la conquistada Transcaucasia, se acuña la noción de *Cáucaso del Norte*. El autor considera que el término *Transcaucasia* es parte de la bien meditada política exterior imperial de Rusia, que refleja “el enfoque de la metrópoli hacia la división político-administrativa de la región conquistada”. El término *Transcaucasia* representa en la práctica “la expresión y, en cierto modo, el medio para el logro del objetivo político de la Rusia imperial en la región del Cáucaso: la división de los pueblos autóctonos asentados en las zonas norte y sur del conquistado Cáucaso”.

El término *Cáucaso del Sur*, que le sustituyó a comienzos de los 90 del siglo xx, está impregnado también, en opinión de Ismailov, de un sentido geopolítico “ruso”, puesto que designa una parte de la región del Cáucaso que consiguió la independencia de Rusia, a diferencia del Cáucaso del Norte, que sigue formando parte de la Federación Rusa. Se señala que el término *Cáucaso del Sur*, que empezó a usarse a partir de la disolución de la URSS y que sustituyó a *Transcaucasia*, era más correcto y reflejaba

---

un importante aspecto de la nueva situación geopolítica en el Cáucaso: la aparición aquí de tres Estados independientes.

Al mismo tiempo, en el artículo se subraya que el término Cáucaso del Sur, en su actual acepción, no refleja adecuadamente el cambio de la esencia y el contenido de los procesos geopolíticos que se producen en el Cáucaso. “En esencia, lo que aquí está ocurriendo es la sustitución mecánica de un concepto por otro en el marco del anterior modelo ‘ruso’ de estructuración del Cáucaso, que lo divide en Norte y Sur (Transcaucasia) dentro de los límites del espacio postsoviético”. En nuestra opinión, este modelo adolece de dos importantes defectos. En primer lugar, ha quedado superado, puesto que ha desaparecido su fundamento: la realidad geopolítica del periodo de dominio monopolista de Rusia en el Cáucaso. En segundo lugar, el citado modelo se fundamenta en un erróneo reflejo de los parámetros socioeconómicos, socioculturales y étnicos que históricamente se han dado en el Cáucaso. Estamos hablando del estrechamiento irregular de estos parámetros a costa de no incluir entre los territorios de la región del Cáucaso a las regiones nororientales de Turquía (los *il*<sup>(5)</sup> de Kars, Ardagan, Artvin, Igdyr, Agry y Van) y las regiones noroccidentales de Irán (los *ostan*<sup>(6)</sup> de Azerbaiyán Oriental y Occidental, Jamadan, Ardebil, Zandzhan, Kazvin y Guilian). Las regiones mencionadas pertenecían desde muchos siglos antes de que Rusia conquistara el Cáucaso a una misma área socioeconómica y étnico-cultural, donde en estos momentos residen, fundamentalmente, pueblos caucásicos, extremo que permite considerarlas como regiones “caucásicas” de estos países, al igual que la región caucásica de Rusia (Cáucaso del Norte).

Otro argumento a favor de esta posición es el hecho de que Armenia, que se considera un Estado caucásico, lo mismo que las regiones de Turquía e Irán, más arriba citadas, se encuentra fuera del Gran Cáucaso. Al mismo tiempo, tanto el territorio de Armenia como los distritos nororientales de Turquía (Kars, Igdyr, Ardagan y otras) se encuentran equidistantes del Gran Cáucaso y están parcialmente emplazados en el territorio del Pequeño Cáucaso.

*A finales de los 90 del siglo xx, el profesor Tamaz Gamkrelidze, presidente de la Academia de Ciencias de Georgia, apuntó la inadecuación del uso del término Transcaucasia en relación con el territorio que se quería determinar. En el artículo titulado “¿Transcaucasia o Cáucaso del Sur?”, publicado en el diario Georgia Libre el 4 de septiembre de 1997,*

---

<sup>(5)</sup> Unidad administrativo-territorial de Turquía (el redactor).

<sup>(6)</sup> Unidad administrativo-territorial de Irán (el redactor).

*escribe: “En el lenguaje ruso y occidental, se designa con el término Cáucaso del Norte (North Caucasus) al territorio situado al norte de la cordillera del Cáucaso. Sin embargo, en lugar de recurrir al término lógico, esperado, y geográficamente justificado, de Cáucaso del Sur (South Caucasus) para designar a la región situada al sur de la cordillera del Cáucaso, se utiliza el término Transcaucasia (Transcaucasus), que posee una cierta<sup>(7)</sup> connotación política”. El académico Gamkrelidze indica que resulta conveniente sustituir el término “Trancaucasus”-Transcaucasia en estas lenguas por los términos políticamente neutrales, y geográficamente mucho más precisos, de Cáucaso del Norte (“North Caucasus”) y Cáucaso del Sur (“South Caucasus”).*

A pesar lo interesante de los estudios de Papava e Ismailov, a los autores de la presente investigación les resulta más práctico el modelo de división del Cáucaso en Cáucaso Norte y Cáucaso Sur, ya que estas definiciones no están en absoluto resueltas y cierta corrección, incluso en la comprensión acertada del contexto geográfico, podría poner orden en la cuestión de su concepción. Más aún cuando el término “Cáucaso Central” ya existe en la literatura científica y práctica, y admite un significado distinto del propuesto por Papava e Ismailov. Al mismo tiempo, es necesario continuar el estudio para que los expertos lleguen (en la medida de lo posible) a una visión única y alcancen un consenso en el empleo de la terminología.

Hay que destacar que este objetivo se puede alcanzar. En concreto, no merece la pena excluir del uso el término “Transcaucasia\*”, que no coincide exactamente con el término “Transcaucasia”. Por su esencia se acerca más al término “Cáucaso Central” según lo conciben Ismailov y Papava<sup>(8)</sup> (aunque estos, inexplicablemente, no tienen en cuenta la parte rusa de la ribera del mar Negro: Adler, Sochi, Novorossiisk, etc.).

El término “Cáucaso Central” ya está “ocupado” y se utiliza para describir la parte central de la cordillera principal del Cáucaso. El término “Transcaucasia” es más un término económico que geográfico. Se refiere a una parte de la región caucásica, a un paso directo, una zona entre montañas que conecta dos mares, diferentes civilizaciones y que es un objeto geoeconómico. Y esta es la concepción de dicho pasillo que se ha

---

<sup>(7)</sup> N. del T.: El término ruso empleado también puede traducirse como «determinada», «indudable», «incuestionable»

<sup>(8)</sup> Según la estructuración de la región caucásica propuesta en la publicación *Cáucaso Central y Economía de Georgia*, el Cáucaso Central incluye a tres estados independientes: Azerbaiyán, Georgia y Armenia. Teimuraz BERIDZE, Eldar ISMAILOV, Vladimir PAPAVAL, *El Cáucaso Central y la economía de Georgia*. Bakú, Nurlan, 2004, p. 19.

ido formando históricamente. Se presenta con extraordinaria claridad en la fotografía espacial.

**Figura 1-2. Vista del Cáucaso desde el espacio**



Otro punto débil del modelo de Ismailov-Papava puede ser el hecho de que en dicho modelo Georgia esté representada únicamente en la zona del Cáucaso Central. Georgia también tiene territorios en el Cáucaso Norte y en el suroeste de Cáucaso, a pesar de no tener pretensiones políticas hacia Turquía. De hecho, este fenómeno también está presente en los modelos que dividen el Cáucaso en Cáucaso Sur y Cáucaso Norte a lo largo de toda la cordillera del Cáucaso. La ola informativa es tan intensa que la mayoría de los políticos georgianos poco instruidos considera a Georgia únicamente como un país surcaucásico. Este hecho comienza a llamar la atención sólo cuando la Federación Rusa trata de anexionarse intencionadamente kilómetro a kilómetro los territorios norcaucásicos de Georgia, lo que es parte del enfrentamiento político-militar y objeto del conflicto internacional entre los dos países. Como resultado de esta política (aún en época soviética) la etnia georgiana *jevsur* fue expulsada de los territorios norcaucásicos de Georgia e instalada en los rincones más diversos del país. Se dan todas las condiciones para que las regiones montañosas de Georgia se queden sin sus grupos étnicos que a lo largo de muchos siglos han sido los guardianes de las tradiciones caucásicas originales que tienen significado universal.

---

## ■ INCONGRUENCIAS DE LA GEOGRAFÍA POLÍTICA DEL CÁUCASO SUR

### Cáucaso Sur

Lamentablemente, existe una concepción de este término inadecuada, ajustada probablemente por motivos políticos.

Por alguna razón los territorios naturales del Cáucaso Sur como Abjasia Occidental (las regiones rusas de la ribera del mar Negro desde la frontera de la Abjasia actual hacia Novorossiisk) y los territorios nororientales de Turquía no se consideran surcaucásicos. Surge la pregunta de a quién le resulta conveniente esta concepción.

¿Qué pasaría si mañana Abjasia (territorio que oficialmente forma parte de Georgia, pero que actualmente está ocupado por la Federación Rusa) se anexionara al Territorio de Krasnodar de la Federación Rusa? (Una parte importante de Abjasia Occidental se separó de Abjasia y, por consiguiente, también de Georgia tras la anexión por parte de los bolcheviques. Más tarde se incorporó a la República Socialista Soviética Federada de Rusia (RSSFR) en la década de los años veinte del siglo pasado).

¿Qué va a significar esto?

En este caso, ¿dejará de considerarse Abjasia Oriental (hacia el este desde Sujumi) como una parte de Georgia y al mismo tiempo como una parte del Cáucaso Sur? Es decir, ¿correrá Abjasia Oriental la misma suerte que la parte de Abjasia Occidental que fue separada de Georgia y anexionada a la Federación Rusa en el siglo pasado?

Lo mismo ocurre en lo que respecta a los territorios nororientales de Turquía, que indudablemente son territorios surcaucásicos. De este modo, la Federación Rusa y Turquía se podrían considerar perfectamente países surcaucásicos.

Según una serie de autores, también existen territorios surcaucásicos en Irán, a pesar de que este país se considere a sí mismo un vecino del Cáucaso.

Sin embargo, a diferencia de Azerbaiyán, Armenia y Georgia, solo una parte insignificante (porcentualmente) de los territorios de la Federación Rusa, Turquía y (posiblemente) Irán se encuentran en el Cáucaso.

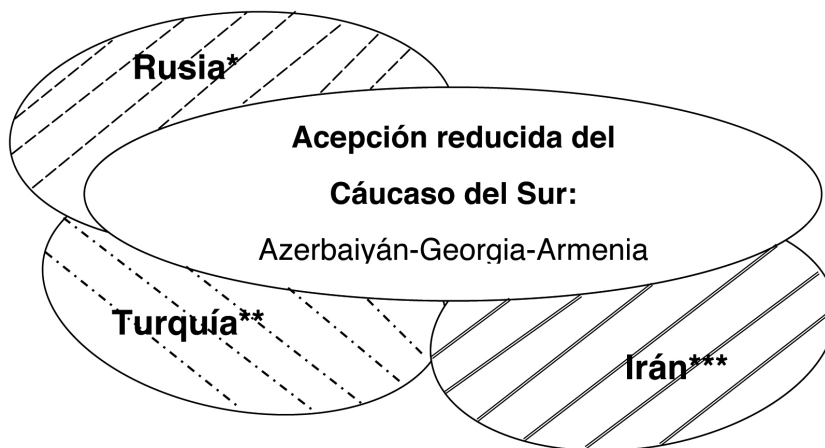
De este modo, podemos analizar el Cáucaso Sur de acuerdo con dos acepciones:

1. Una acepción reducida (tradicional) que incluye tres países: Azerbaiyán, Armenia y Georgia.
2. Una acepción ampliada en la que se añaden Rusia, Turquía y, en opinión de algunos autores, Irán<sup>(9)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> Teimuraz BERIDZE, Eldar ISMAILOV, Vladimir PAPAVALI, *El Cáucaso Central y la economía de Georgia*. Bakú: Nurlan, 2004, p. 19.

Figura 1-3



\* La zona ribereña con el mar Negro del Territorio de Krasnodar (desde Adler hasta Novorossiisk) de la Federación Rusa.

\*\* Turquía, incluyendo los il (provincias) de Guiresun, Trabzon, Rize, Artvin, Ardagan, Kars, Igdyr, Agri, Van.

\*\*\* Regiones noroccidentales de Irán –Azerbaiyán Oriental, Azerbaiyán Occidental, Jamadan, Ardebil, Zandzhan, Kazvin, Guilian.

Hay que tener en cuenta de manera especial los detalles específicos que proponemos para comprender la geografía del Cáucaso Sur tras la guerra de agosto de 2008, las negociaciones ruso-turcas con motivo del reparto de influencia en el Cáucaso Sur y las restricciones a la presencia de agentes regionales externos representados por Estados Unidos y la Unión Europea. Este tipo de acciones, naturalmente, van a dar fuerza a las aspiraciones euroatlánticas, lo que en suma conllevará el fortalecimiento de los grupos de influencia prooccidentales y proseptentrionales, así como una confrontación entre ellos. Esto podría provocar la aparición de una nueva generación de sus regímenes títere, además de nuevos enfrentamientos civiles y guerras tanto en la región, como, principalmente, en Georgia.

## ■ PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA DE CADA PAÍS Y SUS INTERESES NACIONALES

### ■ Azerbaiyán

Para Azerbaiyán los principales intereses nacionales siguen siendo la defensa de su independencia y su integridad territorial, el mantenimiento de la unidad del pueblo azerí, así como la propaganda de la idea del

*azerbaiyanismo*. En su política exterior, Azerbaiyán está orientado a “eliminar las consecuencias de la agresión militar de Armenia contra Azerbaiyán”, concretamente en el marco de las negociaciones del Grupo de Minsk de la OSCE. Al mismo tiempo, Azerbaiyán está tratando de modificar la distribución de fuerzas del Grupo de Minsk, fortaleciendo la influencia de la representación turca a través de las estructuras de la OSCE.

Azerbaiyán está prestando especial atención al reconocimiento del genocidio cometido contra la población azerí en la ciudad de Jojand (25 y 26 de febrero del año 1992). Según la propuesta del foro de juventud de la Organización de Cooperación Islámica (OCI), los representantes de parlamentos de 51 países han tomado la decisión de que la unión parlamentaria de la OCI reconozca la matanza de Jojand como genocidio. Armenia considera que la tragedia de Jojand fue provocada por grupos políticos azeríes para derrocar al poder en Bakú. El genocidio de Jojand ha sido reconocido por Pakistán<sup>(10)</sup> a principios de febrero de 2012. Tras este reconocimiento, a finales de febrero de 2012 el vicepresidente del Senado de la República Islámica de Pakistán, Mir Jan Jamali, realizó una visita oficial a Azerbaiyán y declaró que Pakistán estaba dispuesto a colaborar militarmente con Azerbaiyán junto con Turquía, y que siempre estaba dispuesto a apoyar a los hermanos azeríes<sup>(11)</sup>. También declaró que Islamabad estaba dispuesto a prestar ayuda a todos los estados musulmanes, así como a estudiar la creación de un bloque militar de países musulmanes<sup>(12)</sup>.

En los documentos oficiales se declara una tendencia hacia la integración europea y euroatlántica. Sin embargo, en opinión de los expertos, este proceso avanza con lentitud. Los expertos destacan que no existe un progreso notable para el ingreso del país en la Organización Mundial del Turismo, sin lo cual no es posible firmar un acuerdo con la Unión Europea para una zona de libre comercio. No se manifiestan avances en la simplificación del régimen de visados, ya que esto implica compromisos de readmisión.

En opinión de una serie de analistas, la adhesión de Azerbaiyán al Movimiento de Países No Alineados (MPNA) en mayo de 2011 plantea serias dudas sobre el futuro de la integración de Azerbaiyán en el espacio euroatlántico, puesto que la incorporación al MPNA prevé que los

---

<sup>(10)</sup> “Pakistani Senate Committee recognizes Khojaly genocide?” 1 Febrero 2012. <http://news.az/articles/politics/53850>

<sup>(11)</sup> “Pakistan offers military support to Azerbaijan”, Ali HUSSAIN, Febrero 29 2012. <http://www.thenewstribes.com/2012/02/29/pakistan-offers-military-support-to-azerbaijan/>

<sup>(12)</sup> “Pakistán propone a Azerbaiyán la creación de un bloque militar”. Agencia de información REGNUM. <http://regnum.ru/news/polit/1504392.html#ixzz1nrOdqVLN>

estados no participen en ningún tipo de “acuerdo militar con grandes potencias”, “firmado premeditadamente en el contexto de conflictos ente grandes potencias”. Aunque algunos consideran que esto es únicamente una maniobra táctica, cuyo objetivo es demostrar su independencia de Occidente<sup>(13)</sup>.

Como parte integrante del mundo islámico, Azerbaiyán presta especial atención a la actividad de la Organización de Cooperación Islámica, además de participar activamente en el proceso de integración de los estados túrquicos iniciado por Turquía.

Turquía es un socio estratégico para Azerbaiyán, lo que queda reflejado en el concepto “dos estados, una nación”. En Bakú y Ankara se subraya que la relación de amistad entre Azerbaiyán y Turquía, independientemente de la coyuntura política, está basada en el parentesco étnico, cultural y religioso de los dos pueblos. Existe también un modelo asimétrico, según el cual Azerbaiyán podría integrarse en el espacio político turco.

En las cuestiones de colaboración regional la prioridad sigue siendo la colaboración a tres bandas entre Azerbaiyán, Georgia y Turquía, ya que la comunicación terrestre con Turquía se realiza a través de territorio georgiano (sin tener en cuenta Najicheván).

Las relaciones con Irán tienen un carácter complejo, y en diferentes momentos han surgido divergencias y desacuerdos entre los dos países. Teniendo en cuenta que la mayor diáspora azerí vive en territorio iraní (no existe una opinión unívoca en cuanto a su número; las cifras oscilan entre los 11,5 y los 30 millones), en Teherán son cautelosos con la idea, repetidamente manifestada, de la creación de un Azerbaiyán único. Una de las últimas iniciativas ha sido la propuesta de un grupo de diputados del *Milli Mejlis* para cambiar el nombre de Azerbaiyán por el de Azerbaiyán Norte. El diputado del partido gobernante *Yeni Azerbaidzhan*, Siyavush Novruzov, ha citado ejemplos como el de Corea del Norte y Corea del Sur, Chipre Norte y Chipre Sur, y ha destacado lo acertado que sería llamar Azerbaiyán Norte al estado dividido de Azerbaiyán. El concepto de un pueblo dividido se tomará como base de la política.

En Irán también se percibe negativamente el desarrollo de las relaciones de Azerbaiyán con Estados Unidos e Israel. En Azerbaiyán, a su vez, son críticos respecto a la colaboración y los contactos de Irán con Armenia. La tensión de las relaciones también encuentra reflejo en el espacio

---

<sup>(13)</sup> “Azerbaiyán se convierte en miembro de pleno derecho del Movimiento de Países No Alineados”, Faik MEDJID, “El nudo del Cáucaso”, 25 de mayo de 2011. <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/186078/>

informativo. En enero de 2012 se desató una “guerra cibernética” entre *hackers* iraníes y azeríes. El 16 de enero *hackers* iraníes atacaron las páginas oficiales de una serie de instituciones estatales y otras organizaciones de Azerbaiyán. En las páginas atacadas, los *hackers* colgaron acusaciones dirigidas a Azerbaiyán, que expresaban el descontento por la colaboración con Israel. El grupo, que se denomina a sí mismo Ejército Cibernético de Azerbaiyán-“Equipo de Piratas”, atacó más de cuarenta páginas iraníes, en las que colgó la bandera de Azerbaiyán con la inscripción: “20 de enero. No olvidaremos”<sup>(14)</sup>.

El problema del estatus del mar Caspio y la explotación de los recursos energéticos ha añadido una dificultad más a las relaciones entre Irán y Azerbaiyán. En julio de 2001 Irán llegó incluso a realizar vuelos demostrativos en el espacio aéreo de Azerbaiyán, lo que fue una particular advertencia a los buques de investigación que realizaban prospecciones de los yacimientos petrolíferos en las zonas del mar Caspio en litigio. Según los medios de comunicación, hubo varios incidentes de este tipo. Algunos medios llegan a afirmar que en los años 1999 y 2000 las violaciones de las fronteras aéreas de Azerbaiyán por parte de las Fuerzas Aéreas iraníes tenían carácter sistemático, aunque Teherán negó las acusaciones de haber realizado vuelos no autorizados.

En febrero de 2007 se detectó otra violación del espacio aéreo. En esta ocasión, helicópteros iraníes de la escolta del presidente de la República Islámica de Irán sobrevolaron el territorio azerbaiyano de la ciudad de Astara<sup>(15)</sup> durante 15 o 20 minutos. Y en este caso, los representantes de la embajada en Irán informaron de que no se había cometido ningún tipo de infracción y de que estos helicópteros eran civiles y acompañaban al presidente de Irán Mahmud Ahmadineyad, que estaba realizando un viaje a la ciudad iraní de Astara en el marco de una visita a la provincia de Gilan.

Los expertos relacionan este incidente, así como el posible agravamiento de la situación en Irán, con la aparición de información relativa a la firma de un contrato para suministrar a Bakú dos sistemas de misiles tierra-aire S-300. En el año 2010 el diario *Vedomosti* informó sobre la firma de un contrato entre el Ministerio de Defensa de Azerbaiyán y Rosoboronekспорт, para el suministro de dos sistemas de misiles S-300 PMU-2 “Favorit”.

---

<sup>(14)</sup> “*Hackers* azeris han dañado más de 20 páginas iraníes”, 17.01.2012, Elshan RUSTAMOV. <http://1news.az/economy/tech/20120117032224753.html>

<sup>(15)</sup> “Azerbaiyán confirma que helicópteros iraníes han violado la frontera estatal”, 26 de febrero de 2007. <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/108806/>

La información sobre esta operación era contradictoria: Rosoboroneksport negó oficialmente dicha información<sup>(16)</sup>, mientras que representantes oficiales en Bakú no la desmintieron, pero tampoco la confirmaron. Sin embargo, los expertos consideran que es muy posible que este acuerdo se alcanzara, teniendo en cuenta la política de Azerbaiyán para modernizar su Ejército, así como las deterioradas relaciones de su vecino Irán con los socios occidentales de Bakú.

Uno de los puntos vulnerables para Azerbaiyán es la República Autónoma de Najicheván, que representa un enclave de Azerbaiyán que limita con Armenia, Irán y Turquía. Desde 1992 está cortada la comunicación por ferrocarril y automóvil entre Najicheván y el resto de Azerbaiyán, y actualmente las comunicaciones de transporte de la autonomía con Bakú y otras regiones de Azerbaiyán se realizan por transporte aéreo. Los transportes terrestres se realizan a través del territorio de Irán.

Para minimizar la dependencia que Najicheván tiene de Irán en el transporte y la energía, Azerbaiyán está tratando de integrar a la región en los nuevos proyectos regionales, en concreto en la conexión al gasoducto Bakú-Tiflis-Erzurum. En el año 2010 se anunciaron los planes para comenzar a prospectar el territorio por el que transcurre la línea ferroviaria Kars-Igdir-Najicheván, que va a ser la continuación de la línea férrea en construcción Bakú-Tiflis-Kars.

## ■ Armenia

Partiendo de la situación geopolítica que se ha creado en política exterior, Armenia se guía por los principios de complementariedad y coparticipación.

El concepto de complementariedad se refiere a una situación en la que las influencias en los ámbitos económico, político, militar, político-militar, cultural y otros ámbitos de las diversas fuerzas exteriores se establecen en diferentes proporciones.

Actualmente en el marco de la política de la complementariedad Armenia está desarrollando relaciones estratégicas con Rusia, está participando en proyectos de integración europea, y colaborando con Estados Unidos e Irán. Armenia es un estado fundador de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva.

---

<sup>(16)</sup> Rosoboroneksport desmiente la información: Rusia no vende a Azerbaiyán S-300, 30.07.2010. <http://mmfaom.fao.m.nnk.am/sng/10619-rosoboronyeksport-oprovergaet-rossiya-ne-prodaet.html#ixzz1m9odYZIU>

En la actual distribución geopolítica Armenia es el único socio estratégico de Rusia en la región del Cáucaso. En el ámbito del restablecimiento de la justicia histórica, Armenia está tratando de lograr que se reconozca y condene universalmente el genocidio de armenios. Una serie de países y organizaciones internacionales han reconocido el genocidio de armenios. Es más, el 23 de enero de 2010 el Senado de Francia aprobó un proyecto de ley para imponer condenas condicionales por la negación de genocidios, entre ellos el genocidio de armenios en el Imperio otomano. Tras esta decisión, algunos expertos propusieron que siguieran este ejemplo otros países que no mantuvieran con Turquía contactos estratégicos. Pero un mes después, el 28 de febrero de 2012, el Consejo Constitucional de Francia declaró que la mencionada ley era anticonstitucional y, consecuentemente, fue abolida.

La cuestión del reconocimiento del genocidio de armenios en el Imperio otomano (1915-1918) se estuvo planteando periódicamente en el *Knesset* de Israel. A finales de diciembre de 2011 este problema se discutió por primera vez en la comisión parlamentaria abierta de educación, cultura y deporte. Hasta entonces estos problemas eran examinados por la comisión de asuntos exteriores y defensa, cuyas sesiones se celebraban a puerta cerrada. Según los medios de comunicación, la mayor parte de los asistentes, incluyendo el presidente de *Knesset*, hizo un llamamiento al Parlamento israelí para que reconociera el genocidio de armenios, a pesar de las “consecuencias”. Sin embargo, el examen de la cuestión quedó aplazado hasta la próxima sesión de la comisión.

En el espectro político israelí existen opiniones divergentes sobre el reconocimiento. Los partidos *Likudy Nashdom Israil* (NDI) tienen diferentes opiniones acerca de esta problemática. Una gran parte de los representantes del partido gobernante *Likud* está a favor del reconocimiento del genocidio, mientras que los miembros del NDI están categóricamente en contra.

Una parte de expertos y políticos considera que actualmente Israel no debe reconocer el genocidio, debido a ciertos factores. Uno de ellos es la relación con Azerbaiyán. Según el ministro de Exteriores de Azerbaiyán Elmar Mamediarov, un 30 por ciento del petróleo que necesita Israel lo compra a Azerbaiyán. En caso de reconocer el genocidio, las complejas relaciones entre Bakú y Ereván podrían poner en peligro a la numerosa comunidad hebrea de Azerbaiyán, que está estrechamente relacionada con los israelíes procedentes de esta república. Además, algunos políticos israelíes subrayan el carácter excepcional del Holocausto y no quieren “establecer un paralelismo entre el genocidio de armenios y el Holocausto”<sup>(17)</sup>.

---

(17) “La distribución armenia” en los pasillos de *Knesset*», 19.05.2011 14:21. Aleksandr GOLDENSHEIN. <http://izrus.co.il/dvuhstoronka/article/2011-05-19/14300.html#ixzz1mATPaD1Z>

Se presta especial atención al fortalecimiento del contacto con la diáspora armenia. En octubre de 2008 se creó el ministerio de la diáspora, según el cual fuera del país viven siete millones de armenios y existen 33.000 organizaciones armenias. A pesar de las contradicciones existentes, la diáspora armenia desempeña un papel fundamental en el avance de los intereses nacionales de Armenia, concretamente en Estados Unidos y Francia.

Armenia está participando en el proceso oficial de negociaciones para regularizar el conflicto de Nagorno Karabaj en el marco del Grupo de Minsk de la OSCE. En la estrategia de seguridad de Armenia se subraya que Armenia “no encuentra procedente que otras estructuras debatan y acepten las declaraciones para la regularización del problema, ni tampoco que diversas organizaciones internacionales se incorporen al proceso de regularización”.

Teniendo en cuenta que las fronteras con Turquía y Azerbaiyán están cerradas, para Armenia Georgia tiene gran importancia como corredor que une a esta con Rusia y el resto del mundo, y también con Irán. Armenia ha salido perjudicada tras el bloqueo por parte de Rusia de la frontera terrestre con Georgia.

A la espera de un empeoramiento de la situación en torno a Irán, los expertos suponen que la base militar rusa n° 102, en Guiumri, Armenia, se someta a un bloqueo total. Desde agosto de 2008 los suministros fueron prácticamente suspendidos y se llevaban a cabo por aire. Sin embargo, en abril de 2011 el Parlamento de Georgia decidió por unanimidad anular el acuerdo con Rusia para el tránsito de mercancías militares y de personal a través de territorio georgiano hacia la base militar de Guiumri en Armenia. Así, en este momento los suministros se realizan dando un rodeo a través del puerto de Enzeli en el mar Caspio (Irán), hasta Megri (Armenia). Es curioso que la base militar rusa n.º 102 sea la única en el mundo por cuyo mantenimiento paga el país en que se encuentra (Armenia), para el cual, según algunos expertos, la presencia rusa es la única garantía para que Turquía no intervenga militarmente en el problema de Nagorno Karabaj.

#### ■ Georgia

Según la Concepción de Seguridad Nacional<sup>(18)</sup>, aprobada a finales de diciembre de 2012, dentro de los intereses nacionales de Georgia entran: garantizar la soberanía y la integridad territorial; la seguridad nacional;

---

<sup>(18)</sup> <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=22911>

garantizar un desarrollo económico estable; seguridad energética, y estabilidad regional.

La mayor parte de la población de Georgia (aproximadamente entre un 50 por ciento y un 60 por ciento) está orientada a Occidente y está a favor de la integración en la OTAN. Una minoría política está a favor de restablecer las relaciones estratégicas con la Federación Rusa. Otra minoría es partidaria de una política neutral e interdependiente.

Los secesionistas en Abjasia y en la denominada Osetia del Sur son partidarios de la anexión a Rusia; una minoría política (que incluye a una parte de los que se encuentran en el poder) está orientada a Occidente. En este sentido resulta curiosa la declaración *de facto* del primer ministro de la Abjasia ocupada, Leonid Lakerbai: “hay que fortalecer la confianza no entre abjasios y georgianos, sino entre Abjasia y la Unión Europea”. Esta declaración la realizó durante un encuentro en enero de 2012 con la delegación de Philippe Lefor, representante especial de la Unión Europea para el Cáucaso Sur.

40 | A nivel oficial y según documentos oficiales, para Georgia sigue siendo prioritaria la tendencia de la integración en la OTAN y en la Unión Europea. Los principales socios de Georgia son Estados Unidos, Ucrania y Turquía. Se mantiene una “colaboración estratégica” con Azerbaiyán y una “colaboración en el ámbito de los intereses comunes” con Armenia. Un gesto para confirmar la tendencia de integración en la OTAN fue la aprobación el 20 de diciembre de 2011, por parte del Parlamento de Georgia (103 votos contra 1), del documento que apoyaba la iniciativa del presidente de Georgia para enviar a Afganistán un batallón de infantería adicional, como parte de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF)<sup>(19)</sup>. Al mismo tiempo, la opinión pública en Georgia no comparte la opinión de los diputados, a la vista de las frecuentes muertes de miembros de este contingente militar en Afganistán. A los expertos y personalidades públicas que han valorado negativamente la participación de Georgia en la campaña afgana, el presidente Saakashvili les ha respondido como es propio de un régimen totalitario que no reconoce la existencia de una opinión alternativa llamándoles “lacayos de Putin”.

En cambio, la tendencia hacia la integración europea se contradice con las declaraciones de los representantes oficiales que aspiran a convertir a Georgia en un segundo Singapur.

---

<sup>(19)</sup> დეკლარაცია ავღანეთში დამატებითი სამხედროების გაგზავნას დაუჭირეს მხარი, სვილ ჯორჯია, თბილისი / 20 დეკ.'11 / 18:22, <http://civil.ge/geo/article.php?id=24943>

En lo que respecta al vector ruso, en los documentos oficiales se dice que Georgia también está dispuesta a desarrollar relaciones con Rusia, pero que esto es posible siempre y cuando se acabe con la ocupación de los territorios ocupados y se respeten los principios de soberanía e independencia. Últimamente se está prestando especial atención a la “mejora de los contactos y las relaciones con los pueblos hermanos residentes en el Cáucaso Norte”.

Al mismo tiempo que desde el punto de vista económico la situación es distinta, las compañías rusas tienen inversiones en Georgia. El VTB Bank de Georgia es una subdivisión del Grupo VTB, el segundo banco más importante de Rusia. En Georgia opera la red móvil Bee-Line.

Según la prensa, Inter Rao EES<sup>(20)</sup> ha sido entregada a la dirección de Inguri GES; posee el 75 por ciento de las acciones de la compañía Telas de distribución energética de Tiflis y el cien por cien de las acciones del noveno y décimo bloque energético. Conforme al acuerdo firmado el 1 de abril de 2011 con el Ministerio de Energía de Georgia, Inter Rao EES se convierte en propietaria de las dos centrales hidroeléctricas Jram GES-1 y Jram GES-2.

Otra de las compañías rusas en la esfera energética es la compañía Itera Georgia, que es una filial de la empresa Itera Rusia, la cual se dedica a suministrar gas natural a las regiones de Georgia.

Lukoil-Georgia, filial del Lukoil ruso, es uno de los líderes del mercado de productos petrolíferos en Georgia. Por el resultado de 2011, según han declarado los representantes oficiales de la compañía en relación con el volumen de transferencias presupuestarias, Lukoil ocupa el segundo lugar entre las empresas petrolíferas operantes y el primero entre las compañías importadoras de combustible europeo<sup>(21)</sup>.

Pero en este caso, la administración en Tiflis llama a no mezclar política con economía, refiriéndose a que es una opción pragmática en un fondo de crisis financiera global y de reducción del flujo financiero. El presidente Saakashvili manifestó en una entrevista concedida el 31 de marzo de 2011 a Bloomberg, que no tiene intención de bloquear el acceso a Georgia de las compañías rusas, alegando que “cuanto más interés empresarial haya, menos tensión política habrá también”<sup>(22)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> *Evropeiskoe Ekonomicheskoe Soobshchestvo* – Comunidad Económica Europea.

<sup>(21)</sup> “Lukoil Georgia ha transferido al presupuesto estatal 105.850.917 lari”. 01/02/2012 17:34:53. <http://bizzone.info/finance/2012/1328142893.php>

<sup>(22)</sup> *Georgia's Saakashvili Puts Out Welcome Mat for Russian Business*, by Helena BEDWELL. 13 de Marzo de 2009 04:42 EDT. <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aOsqu0Yg6QGA&refer=home>

El siguiente paso en este sentido es la entrada en vigor del régimen de 90 días sin visado para los ciudadanos de Rusia, firmado por el presidente de Georgia el 28 de febrero de 2012. De acuerdo con los datos del dictado, no se exigirá visado a los ciudadanos rusos en su entrada a Georgia ni durante los siguientes 90 días que permanezcan en dicho territorio<sup>(23)</sup>.

El líder del Frente Nacional de Georgia, Nodar Natadze, considera el régimen político de Saakashvili como un intermediario de la política de los Servicios Especiales rusos, y otros representantes de la oposición radical hacen referencia constantemente al origen armenio de Mijail Saakashvili y a sus relaciones con la diáspora armenia en EE. UU.

Pero el poder no desaprovecha la oportunidad de culpar a la oposición de usar “dinero ruso”. En concreto, fue lo que pasó con Nino Burdzhnadzze cuando apareció una información en la prensa sobre una asignación de 13 millones de dólares provenientes de los Servicios Especiales rusos y del departamento especial del Ministerio de Defensa de Rusia. Con la aparición de una nueva figura política, Bidzina Ivanishvili, ya se han escuchado acusaciones semejantes contra su persona.

Tanto una parte de la oposición como del pueblo, consideran que la llave para solucionar los problemas de Georgia se encuentra en Moscú, y si no se establecen relaciones de buenos vecinos con Rusia, es imposible alcanzar la estabilidad.

Se ha confirmado que EE. UU. es el socio estratégico más importante para Georgia, y la colaboración se desarrolla dentro de los límites establecidos por la Carta firmada en enero de 2009. La Carta sobre colaboración estratégica de Georgia y EE. UU. fue firmada el 9 de enero de 2009. El documento establece la ampliación de las relaciones de colaboración y cooperación entre los dos países en los ámbitos de defensa y seguridad, economía, energía, reformas democráticas, diplomacia y cultura.

Tiflis confía en la ayuda multilateral y el apoyo por parte de EE. UU., incluso en las cuestiones de desocupación de los territorios. Aunque los expertos señalan una cierta calma en las relaciones bilaterales, en particular, la cuestión sobre la venta a Georgia de sistemas defensivos de armamento quedó interrumpida tras la guerra de agosto de 2008. Aunque, posiblemente, la situación cambiará, ya que a finales de diciembre de 2012<sup>(24)</sup> el Congreso de EE. UU. votó el establecimiento de unas

---

<sup>(23)</sup> “El régimen de 90 días sin visado para ciudadanos rusos ha entrado en vigor en Georgia”, 29.02.2012. <http://www.apsny.ge/2012/pol/1330570186.php>

<sup>(24)</sup> N del T.: Puede que haya un error en la fecha y que quiera decir 2011, ya que habla en pasado.

relaciones militares más estrechas con Georgia, lo cual ha quedado reflejado en el artículo 1244 del proyecto de ley sobre el presupuesto del Pentágono para el año financiero 2012.

El presidente Obama firmó dicha ley en vísperas de Año Nuevo. En ese artículo se dice que “no más tarde de 90 días tras la firma del documento, el presidente deberá elaborar y presentar a los Comités del aparato de las Fuerzas Armadas y de Asuntos Exteriores un plan para normalizar la cooperación militar entre EE. UU. y Georgia, incluida la venta de armamento de defensa”.

En el marco de un cierto enfriamiento de las relaciones entre Georgia y EE. UU. se vislumbra una tendencia hacia la activación de las relaciones entre Irán y Georgia. Una parte de los analistas dice que, en el marco de este proceso, Georgia no se excede de los límites razonables, y que la colaboración, puesta de manifiesto en la supresión del régimen de visados, el restablecimiento de las comunicaciones aéreas y la apertura de un consulado iraní en Batumi, es más de carácter simbólico.

Sin embargo, en el caso de una intervención militar de EE. UU. contra Irán, Georgia puede encontrarse en una situación extraordinariamente complicada. Según algunas opiniones independientes, en este conflicto Georgia puede ser usada como seguridad de la retaguardia, valiéndose de sus aeródromos y sus hospitales, lo cual supondría una seria amenaza. Algunos expertos indican que el programa de desarrollo del sector hospitalario georgiano, en cuyo marco se planea construir 150 nuevos hospitales (de carácter ambulatorio), es parte del proceso preparatorio para la organización de la presencia militar. En los medios de comunicación, haciendo referencia a una fuente confidencial, también han aparecido noticias sobre el reciclaje de médicos y personal de enfermería de Georgia –según el programa médico-militar, en el hospital militar de Gori–, el cual irá dedicado a aquellos médicos que en 2006-2007 pasaron tres meses en América preparando la especialidad contemplada por el programa de la OTAN<sup>(25)</sup>.

En el plano europeo, Georgia ha desarrollado intensivamente, sobre todo, las relaciones con los países de Europa Central. En particular, fue precisamente Polonia la que en un momento dado se convirtió en protector de los intereses de Georgia en la Unión Europea. Georgia formó parte de la iniciativa de cooperación occidental polaco-sueca, la cual fue calificada por muchos expertos rusos como proyecto antirruso,

---

<sup>(25)</sup> *La cabeza de playa para Obama; el trono para Misha; la ira de Irán para Georgia!*, 08 de febrero de 2012, Levan DZHAVAJISHVILI. <http://www.geworld.ge/ru/index.php/world/293-katpolitika/2766-placdarm-obame-tron-mishe-gnev-irana-gruzii>

que es la continuación o el renacimiento de la idea de “prometeísmo” que sostenía el hombre de Estado polaco Yuzef Pilsudski. La visita de los presidentes de Polonia, Lituania, Estonia y Ucrania (cuando los tanques del Ejército ruso se encontraban a pocos kilómetros de la capital de Rusia), el 12 de agosto de 2008, supuso un apoyo moral considerable para Georgia. A propósito, el hermano del fallecido en la catástrofe aérea de Smolensk, el presidente de Polonia Lej Kachinski, expresó oficialmente la hipótesis de que el avión fue derribado cuando pasaba por Smolensk en venganza por los aviones militares rusos derribados en Georgia en agosto de 2008 por misiles antiaéreos polacos “Grom”<sup>(26)</sup>. También ha aparecido en los medios de comunicación información referente a que precisamente el transporte de dichos misiles se realizó utilizando el avión presidencial, lo cual aumenta la posibilidad de que sea cierta la versión de Yaroslav Kachinski.

Después de la caída del avión del presidente de Polonia Lej Kachinski, se produjo un clima de cambio político en Polonia. A pesar de ello, en la composición de la Unión Europea Polonia sigue desempeñando el papel de eslabón principal en la configuración y orientación de la política europea en relación con los Estados postsoviéticos.

## ■ DISTRIBUCIÓN ÉTNICA Y RELIGIOSA DE LA POBLACIÓN

### ■ Azerbaiyán

- *Población por grupos étnicos*

Tabla 1-1. Por censo de población<sup>1</sup>

Orígenes étnicos	2009
Cantidad total de población	8922,4
Azeríes (Azerbaiyanos)	8172,8
Lezguinos	180,3
Armenios	120,3
Rusos	119,3
Talysh	112,0
Ávaros	49,8
Turcos	38,0
Tártaros	25,9

---

<sup>(26)</sup> “Kachinski: aviones rusos derribados en Georgia por misiles polacos...”, <http://www.cen-trasia.ru/newsA.php?st=1324016520>

**Tabla 1-1. (continuación)**

Orígenes étnicos	2009
Tatis	25,2
Ucranianos	21,5
Sajur	12,3
Georgianos	9,9
Judíos	9,1
Kurdos	6,1
Griz	4,4
Udins	3,8
Jinalig	2,2
Otras nacionalidades	9,5

<sup>1</sup> In this and following table – everybody determined nationality themself. Information on children are obtained from the parents.  
Censuses of Republic of Azerbaijan 1979, 1989, 1999, 2009 Azstag.org – The State Statistical Committee of the Republic of Azerbaijan.

De acuerdo con los datos oficiales, la etnia azerí conforma alrededor del noventa por ciento de la población del país, y el resto de los grupos étnicos (lezguinos, tati, ávaros, talyshes, rusos y otros) completan el otro diez. Sin embargo, los expertos opinan que las sociedades daguestano-lezguinas, los talyshes y los kurdos en realidad son muchos más. En 1988-1990, según diferentes datos, unos trescientos cincuenta o trescientos setenta mil armenios de Azerbaiyán –según el censo de población de 1989 eran el tercer grupo étnico tras los azeríes y los rusos<sup>(27)</sup>– fueron obligados a abandonar su hogar y se convirtieron en refugiados. Según el censo de 1999 en Azerbaiyán, en el territorio controlado por sus autoridades, había ya tan solo seiscientos cuarenta y cinco armenios. Existe la idea de que la cifra real de armenios fuera de Nagorno Karabaj debe de ser un poco mayor, sobre los dos mil o tres mil. Los datos extraoficiales dicen que hoy en día hay en Azerbaiyán entre veinte mil y treinta mil armenios, en su mayoría mujeres<sup>(28)</sup>. Los datos oficiales sobre la cifra de armenios en Azerbaiyán hablan de ciento veinte mil personas, según los expertos, contando con los armenios que viven en Nagorno Karabaj<sup>(29)</sup>.

<sup>(27)</sup> Censo de población de la Unión Soviética de 1989. Composición nacional de población por repúblicas de la URSS. [http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng\\_nac\\_89.php?reg=7](http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php?reg=7)

<sup>(28)</sup> En Azerbaiyán viven alrededor de 20.000 armenios, Zaur RASULZADE, 17 de agosto de 2004. <http://news.day.az/society/11406.html>

<sup>(29)</sup> "La composición étnica de Azerbaiyán (según el censo de 1999)". YUNUSOV A., 12.03.01, (publicado en la web del Instituto Etnológico y Antropológico RAN, con dirección: [http://www.iea.ras.ru/topic/census/mon/yunus\\_mon2001.htm](http://www.iea.ras.ru/topic/census/mon/yunus_mon2001.htm))

El poder de Azerbaiyán intenta mantener mediante duros controles la situación con las minorías étnicas, viendo en ellas una potencial amenaza para la estabilidad y seguridad del país. Uno de los problemas más delicados es el de los lezguinos de Azerbaiyán, entre los cuales existe un talante separatista, un deseo de división y creación de un Estado propio de Lezguistán. Los lezguinos de Azerbaiyán culpan al poder de llevar a cabo políticas de asimilación y represión de la identidad nacional. Las autoridades, a su vez, restringen por todos los medios la activación y los intentos de autogestión de los lezguinos, culpándolos de actividades terroristas. Un problema añadido es el hecho de que territorialmente los lezguinos habiten en las regiones del norte fronterizas con Rusia.

En el noreste de Azerbaiyán se encuentra también la zona de los tati. Su lengua tiene relación con el grupo iraní y está cercana al farsi. Hasta el nombre del pueblo tiene pronunciación turca: así llamaban los turcos a mediados de siglo a los sedentarios, principalmente a los de la ciudad, a la población iranoparlante de Azerbaiyán. Desde tiempos remotos, los tati, como la mayoría de las demás tribus iranoparlantes, profesaban el zoroastrismo. Actualmente, se pueden diferenciar dos grupos religiosos principales: los tati-judíos y los tati-musulmanes. Tal y como señalan los expertos, este es uno de los grupos étnicos más propenso al proceso de asimilación. Esto afecta, sobre todo, a los tati que viven en las ciudades.

Otro de los grupos étnicos establecidos en el noroeste de Azerbaiyán (en las regiones de Kajs, Zakatals y Belakan) son los ereli (inguiloi) de la etnia georgiana. En su momento, una parte de ellos se convirtió en un fuerte movimiento violento en el Irán del siglo xvii. El padrón de 1999 de Azerbaiyán cuenta con catorce mil novecientos georgianos. En Azerbaiyán, los derechos de esta minoría son cruelmente infringidos. Es difícil acceder a las aldeas georgianas de Azerbaiyán, incluso lo es para los periodistas. Todo se encuentra bajo el minucioso control de los servicios especiales. La violenta *azerbaiyanización* e islamización del pueblo georgiano continúa llevándose a cabo de forma brutal. Al mismo tiempo, de manera extraoficial Azerbaiyán apoya el talante irredentorio de las etnias azeríes que viven en Georgia. Así pues, en la segunda mitad de febrero de 2012, en los medios de comunicación se difundió la noticia de que el presidente del Partido Liberal Democrático de Azerbaiyán (LDPA), Fuad Aliev, propuso un acercamiento al pueblo azerí de Georgia con la oferta de crear una república autónoma azerí dentro de Georgia, e incluso llevar a cabo, a propósito de esto, trabajos aclaratorios con el pueblo azerí de Georgia<sup>(30)</sup>. Resulta curioso que dicha propuesta sea hecha en ese momento, cuando

---

<sup>(30)</sup> ¿Es la hora de que los azeríes de Georgia creen una autonomía?, 24 de febrero de 2010, Autor: Jan ARMENIAN

en Ereván se han realizado maniobras de mando y plana mayor armenio-georgianas para la detección y prevención de la propagación de armas de destrucción masiva. Las maniobras se han llevado a cabo con el apoyo del Gobierno de EE. UU. y el MAE de Armenia. El siguiente *round* de las maniobras está planeado para junio de 2012<sup>(31)</sup>.

En la misma Georgia, a finales de los años 80, en la región de Kvemo Kartli, donde reside la mayoría de la parte étnica azerí, los movimientos locales informales avanzaban bajo la consigna de creación de la así llamada autonomía de Borchalinski en el territorio habitado por los azeríes. Aunque según la opinión de una serie de expertos en ese momento dichos intentos no recibieron apoyo, ya que Bakú estaba ocupada oficialmente con los problemas de Nagorno Karabaj, además de que Azerbaiyán no deseaba agravar la relación con su compañero estratégico, Georgia<sup>(32)</sup>.

Los talyshes, que además de con los tati se relacionan con el grupo iraní, suponen un problema más para las autoridades azeríes. La tendencia del poder a subrayar la identidad turca provoca el rechazo de los representantes de los grupos étnicos de procedencia iraní. Entre los talyshes existen ideas nacionalistas.

Aquí, en primer lugar, hay que advertir la alta probabilidad de transformación de las contradicciones sociales y grupales étnicas. Además, no se descarta la intensificación en dicha zona de la influencia iraní y el uso por parte de Irán, ante situaciones concretas, del “factor talysh” para su propio interés.

#### ■ Armenia

También Armenia, en la era soviética, era monoétnica. En la actualidad, del 95 al 97 por ciento de toda la población del país está compuesto por etnias armenias. Aunque, según la opinión de algunos autores, incluso en la era soviética, Armenia no era completamente monoétnica, acogiéndose a los documentos históricos, de acuerdo con los cuales ciento treinta mil azeríes que vivían en Armenia fueron trasladados a Azerbaiyán, a las tierras bajas de Kura-Araksin, a finales de los años 40 y principios de los 50<sup>(33)</sup>. Oficialmente, la necesidad del traslado estaba motivada por “los cambios

---

<sup>(31)</sup> En junio de 2012 se realizarán maniobras militares armenio-georgianas, 26.02.2012 [http://lin.am/rus/armenia\\_apoliticsworld\\_14870.html](http://lin.am/rus/armenia_apoliticsworld_14870.html)

<sup>(32)</sup> La distribución del poder estatal entre el nivel central y el local, de un grupo de autores. [http://www.idea.int/europe\\_cis/upload/division%20of%20state%20power-Rus-2.pdf](http://www.idea.int/europe_cis/upload/division%20of%20state%20power-Rus-2.pdf)

<sup>(33)</sup> *URSS-Turquía: de la neutralidad a la guerra fría 1939-1953*, Dzhamal GASANLY, Moscú: Centro de Propaganda, 2008, ISBN 9785-915-1000-1-4, pp. 488-495.

en la vida económica de las repúblicas de Armenia y Azerbaiyán. En concreto, se señalaba la carencia de mano de obra para trabajar las nuevas tierras que habían dejado de ser de regadío como resultado de la ejecución del sistema de Minguechaur, o incluso las explotaciones algodoneras. Los motivos reales por los que se realizaron tales movimientos masivos eran que las autoridades soviéticas temían una agresión por parte de Turquía y no confiaban en los azeríes que residían cerca de la frontera con Turquía. El segundo motivo era el traslado de los armenios que vivían fuera a la Armenia soviética, y la necesidad de separarlos.

Según el censo de población de 2001, la composición nacional de las Repúblicas de Armenia es la siguiente:

**Tabla 1-2**

Población	Número de miembros	%
Total	3.213.011	100
Armenios	3.145.354	91,89
Yezidi <sup>1</sup>	40.620	1,26
Rusos	14.660	0,46
Asirios	3.409	0,11
Ucranianos	1.633	0,05
Kurdos	1.519	0,047
Griegos	1.176	0,036
otros	4.640	0,14

1 Uno de los grupos confesionales kurdos.  
<http://www.abp.am/armenia/population/peoples/>

Un miembro-corresponsal del NAN (Academia Nacional de las Ciencias) de Armenia y miembro del consejo de la Asociación de Ciencias Políticas de Armenia, el profesor Nikolai Oganessian, en su momento manifestó que la cuestión de las minorías étnicas no es una cuestión interna, sino más bien de política exterior, refiriéndose a los problemas de la disgregación compacta de las etnias armenias en el territorio de Georgia, Nagorno Karabaj (Azerbaiyán) y otros.

Las minorías étnicas de los yezidi, kurdos, asirios, griegos, ucranianos y hebreos están muy integradas en la sociedad y son una parte imprescindible.

## ■ Georgia

Georgia se presenta a sí misma como una sociedad multiétnica y multiconfesional. La diversidad étnica de Georgia se compone de etnias

---

georgianas y no georgianas. En círculos expertos existe un doble enfoque de “etnia”. Una parte de los expertos usa este término para denominar a los georgianos, y al resto de los grupos, como los *kartalinos*, *kajetinos*, *inguiloi (erels)*, *kizij*, *tushinos*, *pshav*, *jevsur*, *mtiul*, *mojev*, *imeretinos*, *rachvel*, *lechjum*, *abzhar*, *guri*, *meiji* y *dzhabaji*, los consideran subetnias georgianas. Otra parte los llama etnias, y a los georgianos puros, una *supraetnia*.

**Tabla 1-3. Censo de población de Georgia de 2002**

Año del censo	Georgianos	Azerís	Armenios	Rusos	Osetios	Abjasos
2002 (sin Abjasia y Osetia del Sur)	83,8%	6,5%	5,7%	1,5%	0,8%	0,1%

La población principal de Georgia está compuesta por: georgianos, azerís, armenios, rusos, osetios, griegos, abjasios, kurdos, hebreos, asirios, ucranianos, kistinos, alemanes, polacos y búlgaros.

Junto con los georgianos, la Georgia moderna está habitada por otros grupos étnicos nacionales. Algunos de ellos viven de manera dispersa, y otros de forma compacta. Por la fuerza de diferentes procesos en diferentes periodos de la historia, ha cambiado el indicador colectivo de grupos étnicos que residen en Georgia. Así pues, en el periodo comprendido entre 1810 y 1878, se produjeron varias oleadas de *mujadzirstvo*, es decir, éxodos masivos de abjasios, fundamentalmente hacia el Imperio otomano. Con el crecimiento del movimiento nacional a finales de los 80 y la independencia que se produjo a continuación, así como también por la significativa caída del bienestar económico, se produjo el abandono masivo del país por parte de la población no georgiana.

A pesar de los numerosos conflictos y contradicciones internas, los representantes de estos grupos (salvo pequeñas excepciones) se identifican con la nación georgiana (en un contexto de ciudadanía). Sin embargo, la política inexperta de las autoridades centrales en Tiflis, la falta de reconocimiento de las diferencias específicas y de las exigencias de estos grupos étnicos, en una serie de casos, contribuyen al desarrollo del proceso de etnocentrismo, que se expresa en una política local de personal en las interrelaciones entre las provincias vecinas y en las relaciones negativas hacia la burocracia de la capital.

El problema de las minorías en Georgia tiene un carácter específico, de esta manera, aquí tiene lugar un problema como el de la “minoría dentro de la minoría”, cuando en los lugares de población compacta de minorías étnicas la propia población georgiana resulta en minoría y se expone a la

discriminación. Como ejemplos pueden servir Georgia del Sur, la región de Tsjinvali, Abjasia.

Los procesos migratorios actuales dentro del país –conflictos, catástrofes ecológicas– han llevado a la creación de un nuevo tipo de problemas entre los inmigrantes y la población local. De acuerdo con los datos oficiales en diciembre de 2009 como resultado de los conflictos en Abjasia (1992-1993) y en la región de la antigua Osetia del Sur (1989-1992) se han registrado más de 251.000 refugiados forzosos. Estos son los denominados refugiados forzosos de la primera guerra. Después de 2008, han aparecido refugiados forzosos de una nueva ola –su número constituye 26.000 personas.

Por otra parte, como resultado de diferentes catástrofes ecológicas ha aparecido otro grupo más de refugiados internos: los emigrantes ecológicos. Las ONG, basándose en fuentes oficiales hablan de 35.204 familias, que se relacionan con esta categoría. En los últimos años, a las regiones con población no georgiana, fueron trasladados adzharios y svaneses, una gran cantidad de los cuales, no teniendo el correspondiente apoyo por parte del Estado, no han podido adaptarse a las condiciones locales. Los choques han tenido lugar, no solo con los representantes de las etnias no georgianas, sino con la población georgiana local.

Un problema especial es la repatriación de los *musulmanes de Mesjeta*, o sea, los turcos-mesjetas. En la designación de dicha categoría no existe una opinión unánime y para referirse a ellos se utilizan diferentes tipos de definiciones. La concesión de la posibilidad y la creación de condiciones para el regreso a Georgia fue una de las condiciones para el ingreso del país en el Consejo de Europa. La sociología de dicho grupo, que supera las trescientas mil personas (de ellas cerca de cien mil viven actualmente en Azerbaiyán<sup>(34)</sup>) es muy compleja, pues una parte de ellos ha mantenido la identidad nacional georgiana, esto es, los apellidos georgianos, mientras otra parte no lo ha hecho, lo que, sin duda, complica el proceso de su regreso y adaptación.

Aunque, al mismo tiempo, hay miles de georgianos asimilados como turcos, que han mantenido sus nombres y apellidos georgianos. Algunos repatriados se han visto obligados a abandonar Georgia tras las persecuciones que tuvieron lugar a finales de los 80. En opinión de muchos expertos, el proceso de repatriación de los “mesjetas-musulmanes” se va a encontrar con una gran cantidad de problemas, relacionados precisamente

---

<sup>(34)</sup> “Los turcos mesjetas en Azerbaiyán”, 30 de octubre de 2007, Anvar YUSIFLOGI, *Cáucaso del Sur*: periódico analítico regional. <http://www.caucasusjournalists.net/item.asp?id=174>

con la perspectiva de su coexistencia con los georgianos locales y la población armenia en Georgia del Sur. Queda abierta una cuestión: cuánto quieren los propios *turcos mesjetas* o *los mesjetas-musulmanes* volver a Georgia. Así, más de diez mil se fueron a los EE. UU. y a Canadá. Existe la creencia de que en su regreso están más interesadas las “terceras fuerzas”, que desean el cambio del equilibrio nacional y confesional y que emplean a estos grandes sufridores en sus intereses como una carta de cambio.

Algunas colonias compactas de armenios, azeríes y osetios, y también poblaciones de kistinos, limitan con Armenia, Azerbaiyán, la República de Osetia del Norte-Alania (FR) y con Chechenia-Ichkeria (FR) correspondientemente. En estos enclaves, en mayor o menor grado, se han desarrollado sentimientos irredentistas que tienen una motivación política y/o económica. Se agudizan en paralelo con el proceso de desarrollo de la crisis socioeconómica global y la política en Georgia.

Es importante señalar que los ritmos de crecimiento en los diferentes grupos compactos de georgianos y no georgianos, son diferentes. La preocupación de los nacionalistas georgianos está provocada por el factor del rápido crecimiento de la población, especialmente en las poblaciones que profesan el islam. Efectivamente, en estas zonas ha tenido lugar, y aún lo tiene, el “estrujamiento” de la población georgiana, y el Estado no puede quedarse impasible ante estos hechos. El peligro de una anexión demográfica del territorio de Georgia activa los sentimientos extremistas y contribuye a la escalada de los conflictos. La situación creada modera los ritmos de crecimiento económico, por ejemplo, el proceso de privatización de la tierra en una serie de regiones con población no georgiana, lo que aumenta la desconfianza mutua y el desarrollo del etnocentrismo en los grupos compactos de población.

No se tienen datos exactos del número de integrantes de la diáspora georgiana, y la dispersión de los mismos es, en ocasiones, muy grande. En Turquía, por ejemplo, de acuerdo con algunas fuentes, viven de quinientos mil a un millón y medio de personas; hay datos de que la diáspora georgiana está constituida por millón y medio o dos millones de desplazados<sup>(35)</sup>. Esta dispersión de datos se puede explicar por el hecho de que una parte de los representantes de la diáspora georgiana continúa identificándose como grupo étnico, mientras otra parte, por los procesos de asimilación, o bien no tiene ninguna asimilación o la tiene muy débil. En general esto es un proceso muy dinámico que depende de muchos factores, incluyendo la situación política. A diferencia de otras minorías

---

<sup>(35)</sup> თურქეთის ქართული დიასპორა, [http://diaspora.gov.ge/files/dia\\_jurn\\_raph/pirveli/Zazasgan-jurnalistvis-turketi/lazeti\\_1.html](http://diaspora.gov.ge/files/dia_jurn_raph/pirveli/Zazasgan-jurnalistvis-turketi/lazeti_1.html)

étnicas que viven en Turquía, dicho grupo no se considera menospreciado y la política hacia ellos es bastante suave. De todas formas, han existido casos en que los representantes de la diáspora georgiana se han convertido en víctimas de fuerzas de tendencia radical. En particular, en 1980 fue asesinado por activistas de la organización ultranacionalista “Lobos Grises”, Ajmed Ozkan Melashvili, un conocido pensador en Turquía. Por iniciativa del mismo comenzó la edición de la revista *Chveneburi*, se preparó el libro *Gürcistan* (Georgia). En la élite social, política, cultural y de los negocios, están representados los activistas con raíces georgianas que ocupan puestos bastantes altos en las estructuras estatales, militares y académicas. Es suficiente mencionar al actual primer ministro de Turquía, Recep Tayyip Erdogan, cuyos antecesores se trasladaron desde Batumi, o al ministro de Trabajo y cuestiones sociales, Faruk Chelik, que tiene procedencia georgiana.

En el contexto de la participación en el contingente militar en Afganistán conviene mencionar a los descendientes georgianos en este país. Como señaló el presidente Saakashvili en uno de los encuentros con el jefe supremo de las Fuerzas Aéreas de los EE. UU. en Europa, Roger Bred, que tuvo lugar en diciembre de 2009, refiriéndose a los testimonios de un historiador afgano, los *giurzhi* (así llamaban en oriente a los georgianos) eran considerados unos guerreros terribles y alcanzaron la gloria precisamente en Afganistán<sup>(36)</sup>, donde a mediados del siglo XVIII el zar de Georgia Oriental, Irakli II (un pequeño *kajetinets*) combatió en las filas del ejército del sah iraní Nadir. Según otros datos, los *giurzhi* pueden ser los descendientes de los combatientes del ejército de Gueorgui XI, que era el *spasalar* (jefe supremo) de Irán y *beglarbeg* (alto cargo público, gobernante de una región) de Kandahar y Girish, que participaron en campañas en Afganistán en coalición con las tropas iraníes.

La diáspora georgiana en Irán se formó como resultado de un reasentamiento forzoso a principios del siglo XVII durante el tiempo de Shaj-Abass en Irán. No hay datos exactos sobre su número, pero según diferentes fuentes se calcula que puede oscilar entre las cincuenta mil y las trescientas mil personas<sup>(37)</sup>, aunque el número de iraníes que tiene raíces georgianas es de algunos millones<sup>(38)</sup>. Los georgianos étnicos fundamentalmente viven en Fereidan. A Georgia le debe preocupar su destino en el caso de comenzar una guerra con Irán.

---

<sup>(36)</sup> “Los georgianos regresan a Afganistán”, Gueorgui KALATOZISHVILI, 20 de diciembre de 2009. <http://vestikavkaza.ru/analytics/politika/13224.html>

<sup>(37)</sup> მოსახლეობა, დემოგრაფია. <http://www.friendsofgeorgia.com/Ge/node/555>

<sup>(38)</sup> “Georgianos iraníes – historia y actualidad”, Oleg PANFILOV. <http://www.svobodanews.ru/content/transcript/2158970.html>

Los procesos políticos a principios del siglo xx contribuyeron a la formación de la diáspora georgiana en los países de Europa Occidental y Oriental. La diáspora georgiana está menos consolidada y organizada que, por ejemplo, las diásporas armenia y azerí. Las autoridades actualmente conceden una gran importancia al desarrollo de las relaciones con la diáspora.

**Tabla 1-4. Georgianos en el extranjero**

País	Cantidad
Bielorrusia	Entre 3.700 y 4.000
Bélgica	Entre 1.000 y 2.000
Canadá	Alrededor de 500
Chipre	Entre 5.000 y 6.000
Dinamarca	Entre 200 y 250
Estonia	Alrededor de 450
Francia	Entre 2.500 y 3.000
Alemania	Entre 4.500 y 5.000
Grecia	Entre 150.000 y 300.000
Israel	Entre 75.000 y 80.000
Italia	Alrededor de 1.000
Irán	Desde 50.000 hasta más de 100.000 (300.000 personas)
Japón	Alrededor de 100
Letonia	Alrededor de 1.500
Lituania	Alrededor de 320
Moldavia	Entre 900 y 1.000
Noruega	Alrededor de 150
Países Bajos	Alrededor de 1.500
Rusia	Entre 800.000 y 900.000 con 300.000 viviendo en la capital, Moscú
España	Alrededor de 1.500
Turquía	500.000-1.500.000
Reino Unido	Entre 10.000 y 15.000
Ucrania	Más de 34.000
EE. UU.	Entre 30.000 y 100.000

## ■ ESFERA SOCIOECONÓMICA

Durante el tiempo de la URSS existía una única concepción económica. Muchos objetos económicos fueron relacionados directamente entre ellos

apareciendo como parte de un complejo económico común (extracción de carbón, metalurgia, industria química, sistema de transporte).

La salida del sistema soviético se acompañó de una fuerte caída del nivel de vida, una disminución de la producción industrial y agraria, la destrucción del sistema de servicio social y médico. De forma práctica, fue totalmente destruida la infraestructura de instituciones de investigaciones científicas que trabajaban para el complejo industrial militar, las investigaciones espaciales, las investigaciones en el campo de la sociología, de la energía, de la construcción de carreteras, de la sismología, de la petroquímica. Los científicos y especialistas de alto nivel quedaron ociosos, muchos de los cuales se marcharon fuera de la región.

La Administración, en condiciones de una economía de mercado, especialmente en el primer decenio, resultó, en general, muy delicada. En todos los países tuvo lugar una estratificación de la población, la formación de la élite económica y el empobrecimiento de la masa poblacional. Los problemas socioeconómicos y la ausencia de posibilidades de autorrealización contribuyeron a la salida masiva de la población, a la emigración a otros países. Las economías de los países de la región se han orientado al consumo de artículos importados y por consiguiente dependen de los precios de los mercados exteriores.

Después de la desintegración de la URSS, Azerbaiyán, poseedor de ricos recursos naturales, quedó en la región en la posición más favorable. Los economistas señalan que la fuente principal de rentas para el país es la exportación de combustibles a los mercados mundiales y que, hasta el momento, el crecimiento del país se basa en un empleo extensivo de los recursos energéticos.

Para Armenia, el fundamento de la economía han sido la industria química, la metalurgia y la energía. Un papel importante ha jugado el funcionamiento de la central nuclear en Metsamor. A pesar de que la central fue cerrada en 1989, después del terremoto en Spitak, por la situación energética provocada por el bloqueo se adoptó la decisión de restablecer el trabajo de la central en 1993<sup>(39)</sup>.

Georgia poseía en tiempos de la URSS una industria desarrollada, especializada en la producción de alimentos, hierro fundido, carbón y tubos de acero. La República, con la ciudad de Rustavi como centro de

---

<sup>(39)</sup> "El Cáucaso Impredecible. Posibles variantes del desarrollo de los países de la región", Aleksandr KRYLOV. 06.07.2012. *Stoletie*, edición informativo-analítica del fondo de Perspectiva histórica. [http://www.stoletie.ru/rossiya/ya\\_i\\_nepredskazujemyj\\_juzhnyi\\_kavkaz\\_2010-07-06.htm](http://www.stoletie.ru/rossiya/ya_i_nepredskazujemyj_juzhnyi_kavkaz_2010-07-06.htm)

la industria metalúrgica en el Cáucaso, se convirtió en un exportador y reexportador de chatarra de hierro.

En Georgia, que en 2002 iba por delante de Armenia y Azerbaiyán en cuanto a PIB por habitante, la situación comenzó a cambiar rápidamente en 2004. Los expertos lo explican por el hecho de que Armenia y Azerbaiyán se orientaron hacia un fuerte desarrollo de la industria y la economía rural, mientras Georgia se orientaba hacia la esfera de los servicios bancarios, al desarrollo de las infraestructuras y la creación de un Ejército moderno<sup>(40)</sup>. Después de agosto de 2008, sufrió mucho con la guerra. Las pérdidas fueron tanto directas: destrucción de la infraestructura, refugiados forzosos, como indirectas: inversiones y turistas no recibidos, que rechazaron el descanso en Georgia. Solo el perjuicio directo superó los mil millones de dólares. El perjuicio general fue del orden de unos tres mil millones de dólares<sup>(41)</sup>. Además de Georgia, por la guerra sufrieron también Armenia y Azerbaiyán; sin embargo, sus pérdidas fueron en general indirectas: de las inversiones no recibidas y el tránsito interrumpido.

Las guerras civiles y los conflictos llevaron al bloqueo a la región y al cierre de las comunicaciones y transporte. Georgia, como resultado de las acciones armadas en Abjasia y la región de Tsjinvali, prácticamente resultó privada de la posibilidad de un suministro terrestre de cargas desde Rusia. A través del puesto de control del paso de Kazbegui transcurre una carretera que se abre y se cierra dependiendo de las condiciones meteorológicas y de la situación política. Esta carretera es el único camino terrestre oficial que se puede cruzar de forma legal, y que una Rusia con Armenia. Existen otros caminos: a través del puerto de Mamison (distrito de Onsk) discurre uno de los tres caminos a Osetia del Norte a través de Georgia, el llamado camino Militar de Osetia, que se considera cerrado, aunque durante un periodo se empleó ampliamente para el transporte de contrabando de alcohol, y la línea principal en la cual está situado el túnel de Roki, que comunicaba la antigua región de Osetia del Sur con el resto de Georgia<sup>(42)</sup>.

En general, el papel geoeconómico de la región se determina por su valor energético. El Cáucaso Sur aparece como el centro de intersección de los sistemas “Norte-Sur” y “Este-Occidente” y precisamente, la fuerte

---

<sup>(40)</sup> *La situación económica en Georgia, después de la guerra ruso-georgiana*, Aleksandr TVALCHRELIDZE, Pseudoconflicto y cuasipacificación en el Cáucaso, SCIRS, 2009.

<sup>(41)</sup> “Economía de los países del Cáucaso Sur en el periodo de la crisis global de 2009-2010”, Arutiun JACHATRIAN, Grant MIKAELIAN, apuntes investigadores del Instituto del Cáucaso, n.º 5, Julio de 2011. [http://www.caucasusinstitute.org/wp-content/uploads/2011/03/Economic-report\\_final1.pdf](http://www.caucasusinstitute.org/wp-content/uploads/2011/03/Economic-report_final1.pdf)

<sup>(42)</sup> *El túnel de Roki*, Maia URUSHADZE, Pseudoconflictos y cuasipacificación en el Cáucaso, SCIRS, 2009.

competencia de los sistemas de transporte de energía, mutuamente excluyentes, crea un alto nivel de tensión en la región.

La guerra de agosto de 2008 no fue nada más que el resultado del conflicto global, cuyas componentes geoeconómicas y geopolíticas se cruzan precisamente en el Cáucaso Sur, lo que da como resultado que la región y, sobre todo, sus habitantes se hayan convertido en rehenes de las contradicciones existentes.

¿Qué es preciso hacer para que la conflictiva situación sea manejable?

En dicha situación, en primer lugar, es necesario el reconocimiento oficial de los problemas existentes y de la existencia de líneas de competencia. Es imprescindible el reconocimiento por parte de la ONU del estatus especial del Cáucaso Sur, como una peligrosa región de choques de intereses geopolíticos y geoeconómicos. Una posible salida sería la creación de objetos internacionales.

La orientación hacia una cooperación estratégica según el principio (*win-win*) debe ser la base para la construcción de un nuevo sistema de seguridad regional en el Cáucaso Sur y en el mundo en general.

Cada vez es más evidente que la doctrina comunista en el campo de la política energética en Cáucaso Sur –de acuerdo con la cual el sector energético azerí se basaba en los recursos de hidrocarburos del Caspio, el armenio en la energía atómica y el georgiano en la hidroeléctrica–, en el contexto de las realidades geopolíticas y geoeconómicas actuales, debe ser seriamente revisada<sup>(43)</sup>.

En la región del Cáucaso del Sur tiene lugar ahora un reparto de la influencia. Este proceso coincide con otros tan importantes como los proyectos geopolíticos y de tránsito internacionales. Está, también, el tema del funcionamiento de Nabucco y de Bakú-Tiflis-Ceyhán y, en general, la cuestión del control sobre los recursos energéticos. Cierta tiempo atrás se planteó el tema de la extracción del petróleo en la parte georgiana de la plataforma del mar Negro. Esto despertó aún más interés hacia la región.

La desgracia está en que los habitantes de la región, los auténticos dueños de estos recursos, no participan ya en el reparto y redistribución sino, al contrario, aparecen como víctimas de este proceso. Por “habitantes de

---

<sup>(43)</sup> Sector energético georgiano en el contexto de la acuofilia y la “ictiología política”, Aleksandr RUSETSKI. Tiflis, 31.07.07.

la región” hay que entender a todos los habitantes de Cáucaso del Sur, independientemente de su pertenencia étnica o confesional, incluyendo las regiones del norte y del este de Turquía, las regiones del norte y del oeste de Irán y las subregiones de Rusia situadas más al sur de la cordillera del Cáucaso.

La inestabilidad en esta zona está provocada por el hecho de que el nivel de cultura política en la región es muy bajo. Los ciudadanos no manejan aquellos recursos que poseen. Esto no es sólo el petróleo, hay que pensar también en el agua. Una de las causas del problema es que el nivel de gestión es muy bajo desde el punto de vista de la administración, tanto de recursos políticos como económicos.

#### ■ **Monopolismo. Egoísmo colectivo**

El egoísmo colectivo aparece como el factor fundamental de desarrollo de la crisis internacional y de la insolubilidad de una infinidad de los variados problemas en el mundo actual, lo que se manifiesta en los deseos monopolistas de los actores políticos y económicos. La confrontación se determina por el deseo de tener las máximas “comodidades” estratégicas sin tener en cuenta los intereses de los oponentes. Las interrelaciones, por lo tanto, no están orientadas a la colaboración estratégica.

La monopolización representa una amenaza para la región, porque alguien puede, cuando lo considere oportuno, abrir o cerrar la válvula del gasoducto y decir que no recibiremos gas si no vamos a seguir una política o la otra.

#### ■ **Diversificación. Alternativa a la monopolización**

Como alternativa a las tendencias monopolistas domina el enfoque de la diversificación (por ejemplo, de las rutas de tránsito de los hidrocarburos). Los proyectos de diversificación compiten con los proyectos monopolistas, generando problemas de otro tipo, como por ejemplo, la usurpación de territorios.

Tanto para Georgia, un país pequeño, como para la seguridad regional del Cáucaso Sur en general, son peligrosos la monopolización y la diversificación. El proyecto Bakú-Tiflis-Ceyhán, es la clara confirmación de esto. Es estúpido pensar que los acontecimientos de agosto del año pasado estuvieron relacionados solo con el régimen separatista de Tsjinvali, y que esto fue solo una guerra ruso-georgiana. La guerra de agosto no comenzó en el territorio de Georgia, sino en Turquía, cuando uno de los grupos de separatistas kurdos asumió la responsabilidad de la voladura del oleoducto

---

Bakú-Tiflis-Ceyhán. Esto se produjo la noche del 5 al 6 de agosto. Durante 21 días, o sea, justo el tiempo que duró esta guerra, Bakú-Tiflis-Ceyhán no funcionó. Sólo el 21 de agosto tuvo lugar la puesta en marcha de prueba del oleoducto y después su restablecimiento.

Los proyectos de diversificación representan una amenaza para la seguridad de los ciudadanos y de los estados, de regiones completas, que no es menor que los monopolistas.

Su realización depende directamente del equilibrio real de fuerzas político-militares y económicas. Y partiendo de que este equilibrio, en una región como el Cáucaso Sur es muy inseguro, se crea un estable espacio de inestabilidad.

De esta forma, el “eje del mal” se refleja en el mapa mental de todos los principales actores mundiales, generando conductas irracionales, destructivas y agresivas.

Así nace el maximalismo y el extremismo geopolítico y geoeconómico, como medio de ataque y como medio de defensa.

Por consiguiente, el extremismo moderno tiene raíces económicas y nosotros debemos buscar una salida a la situación creada en la psicología de la sociedad y del hombre moderno.

#### ■ El racionalismo en el proceso de adopción de las decisiones políticas

La guerra de agosto del año 2008 mostró que seguimos pensando bajo los antiguos patrones del siglo xx. Desde ese prisma, nosotros vemos solo a los Estados como los principales actores. En realidad existen también en esa misma región estados no reconocidos, como Abjasia, Osetia del Sur, Nagorno Karabaj; grupos armados ilegales, y organizaciones terroristas.

El problema de la legitimidad del sistema político realmente nace de la forma en la que se toman las decisiones en él y del nivel de participación en ellas de los actores del proceso real, o lo que es lo mismo, del grado de distribución de la responsabilidad por las decisiones que se toman entre los actores del proceso político.

La falta de participación de los verdaderos actores en la toma de decisiones políticas conduce al crecimiento del descontento y a la caída del nivel de confianza y, por consiguiente, del nivel de legitimidad del poder.

La irresponsabilidad que se genera por los métodos erróneos de distribución de la responsabilidad conduce al incumplimiento incluso de decisiones

---

externas que son adecuadas y racionales. De esta manera el sistema avanza en la dirección del caos.

Por otro lado, cuanto mayor sea el número de actores que participa en la toma de decisiones, con mayor solidez se desarrollará el sistema, por lo que para la disminución de las amenazas se requiere elaborar un enfoque nuevo que prevea la orientación hacia una colaboración estratégica con un mayor número de actores.

### ■ Internacionalización de los megaproyectos: el sistema corporativo de gestión de los recursos estratégicos

Cada parte en este conflicto global tiene su propio proyecto donde aglutina sus intereses concretos. Sin embargo, al final, ninguna de las partes sale ganando en el concepto estratégico de esta palabra, puesto que la confrontación tiene unos costes mucho mayores que los beneficios económicos directos. En cualquier caso para todo el sistema internacional. Sólo resultan beneficiados sus fragmentos aislados (mejor equipados tecnológicamente), provocando la correspondiente reacción, que a veces adquiere un carácter extremista.

Partiendo de esto puede suponerse que una orientación hacia la colaboración estratégica puede originar una nueva generación de megaproyectos en los que se tendrían en cuenta los intereses de una gran cantidad de actores, por lo que al mismo tiempo también descendería la tensión y el nivel de conflictividad.

Semejante enfoque permitiría crear los fundamentos de un nuevo sistema de seguridad internacional en el mundo y debe ser apoyado por todos los institutos existentes, tanto a nivel internacional como local.

La internacionalización de los “objetivos conflictivos” y su gestión conjunta son el camino para la disminución de los riesgos y el salto hacia un nivel de pensamiento totalmente nuevo orientado al bienestar general.

Sin embargo, es necesario reconocer que la transformación de nuestro conocimiento, y consecuentemente el nacimiento de una nueva cultura de relaciones internacionales, es una tarea extremadamente compleja que puede ser acometida solo bajo una condición (necesaria pero insuficiente): la integración de los recursos intelectuales del planeta y la elaboración de un nuevo proyecto global.

---

La única perspectiva para el desarrollo de los países del Cáucaso Sur es la activación de la colaboración regional y la formación de un espacio económico común. En sustitución de los enfrentamientos entre las ideologías del nacionalismo étnico y del liberalismo global, está llegando la nueva ideología del regionalismo, y precisamente en este caso la propiedad común puede convertirse en el garante de la estabilidad geopolítica y geoeconómica.

## ■ CONFLICTOS COMPLEJOS Y DE MÚLTIPLES COMPONENTES

Antes de presentar la situación de los conflictos en el Cáucaso es necesario señalar que a finales de los años 80 del siglo pasado los conflictos complejos en esta región fueron *intencionada o involuntariamente* considerados conflictos étnicos. Más tarde se les empezó a denominar conflictos etnopolíticos y político-étnicos. Algunos expertos insistieron en que estos no tenían ningún componente étnico puesto que se trataba de conflictos interestatales, mientras que otros expertos los consideraron territoriales. Sin tener en cuenta que los conflictos pueden estar definidos por diferentes parámetros, y que las definiciones pueden transmitir el contenido mediante diferentes enfoques, trasladaremos a continuación solo algunos de estos parámetros.

- Por la geografía del conflicto (conflictos de Tsjinvali, caucásico, del mar Negro, de los mares Negro y Caspio, europeo, euroasiático).
- Por la estimación jurídica del conflicto (interno, regional –esta definición puede examinarse en un contexto interno o internacional–, internacional, compuesto).
- Por el resultado y nivel de aplicación de la violencia (conflicto armado, guerra, guerra civil, ataque desproporcionado, genocidio, limpieza étnica, presión étnica...).
- Por los participantes en el conflicto (según las partes y los sujetos), por ejemplo: ruso-georgiano, osetio-georgiano, ruso-americano...
- Por el asunto del conflicto (territorial, energético, de valores, ideológico, político, etnopolítico, político-étnico, geopolítico...).

Más abajo se encuentra un esquema comparativo de los conflictos en la región del Cáucaso Sur, donde, por ejemplo, se muestra claramente que en el conflicto de Abjasia los segmentos políticos de confrontación coinciden

---

mucho menos con las líneas étnicas que en el caso de los conflictos del Karabaj o de Tsjinvali.

**Esquema 1-1. Análisis comparativo de los conflictos internos en Abjasia, en la región de Tsjinvali y en Nagorno Karabaj**

Segmentos de los conflictos	Político	Étnico	Lingüístico	Religioso
Abjasia	Dos	Varios	Varios	Varios
Nagorno Karabaj	Dos	Dos	Dos	Dos principales
Osetia del Sur	Dos	Dos	Dos	Uno (cristiano interno)

De esta manera, nos encontramos con que la verdadera situación del conflicto en realidad permanece oculta. Es más, al presentar el conflicto como una lucha entre “tribus” locales, los principales actores de los conflictos se han posicionado a sí mismos como mediadores. Además, la comunidad internacional invirtió en este embuste recursos mil millones. Esta es una paradoja de finales del siglo xx.

Cuatro partidos en el análisis de los conflictos caucásicos y los procesos que les acompañan.

Los expertos del Instituto de Seguridad Regional del Cáucaso Sur han elaborado un enfoque innovador para la descripción de los conflictos y los procesos de pacificación, según el cual es necesario examinar cuatro componentes fundamentales:

- El propio proceso del conflicto. Participan en él partes con intereses conflictivos declarados. Son los “partidos de la guerra”.
- La generación de un pseudoconflicto. Recibe el apoyo por parte del “partido de los manipuladores”.
- “La cuasipacificación”. Es la reacción ante el conflicto como recurso y posibilidad, es decir como un mecanismo de utilización del conflicto con intereses políticos o de otro tipo, sean estos materiales o no materiales. La formación y el desarrollo de “colonias” de personas y grupos interesados en la existencia del conflicto y el pseudoconflicto constituyen el “partido de los ‘pacifistas’ acomodaticios”.
- “La pacificación”. Es la reacción al conflicto, al pseudoconflicto y al proceso de cuasipacificación. El reconocimiento de estos problemas y la tendencia a resolverlos forman el “partido de los pacificadores”.

De esta forma, para que los pacificadores alcancen la resolución de un conflicto real, ellos, en primer lugar, deben neutralizar el proceso de cuasipacificación y el pseudoconflicto. En la realidad esto no ocurre y por eso el paradigma de desarrollo de los conflictos caucásicos está orientado hacia el lado de la crisis y no al de la regulación.

#### ■ Reduccionismo étnico

La creación de una inadecuada situación de conflicto (generación de un pseudoconflicto) tiene lugar tanto de forma consciente y racional como de forma inconsciente y espontánea. La mayoría de los conflictos que han alcanzado la fase de conflictos armados en los territorios de la antigua URSS son complejos y con múltiples componentes, y la definición de todo el sistema del conflicto mediante uno sólo de sus fragmentos crea el peligro de simplificación y de generación de un pseudoconflicto. Con lo que, consecuentemente, se genera el proceso de cuasipacificación correspondiente.

El componente político de los conflictos complejos se describe mediante terminología étnica, lo que incrementa dicho componente en estos conflictos, desarrollando la animadversión étnica y consolidando estereotipos hostiles que están representados por grupos concretos étnicos o nacionales. Es como si, por ejemplo, definiésemos el estado de un enfermo cardíaco con términos estomatológicos. Lo natural es que este enfoque perjudique al estado del enfermo.

#### ■ Pacificación congelada

El proceso de cuasipacificación fue creado a principios de los años 90 y no establecía como objetivo la resolución del conflicto, sino su plena subordinación al Kremlin. La mayoría de los expertos y analistas dicen que los conflictos fueron conservados o “congelados”, lo que es una afirmación muy discutible, ya que, a pesar del cese de los enfrentamientos armados, el conflicto político y otros componentes suyos tendían al desarrollo y la escalada. En realidad, con la connivencia de las organizaciones internacionales, lo que se “congelaba” no eran los conflictos sino los procesos de pacificación, y se creaba una especie de imitación de conflictos.

La inadecuada percepción del contenido y de la sociología de los conflictos es una de las causas básicas y jurídicamente fundamentales de su carácter irresoluble.

Al examinar la sociología de los conflictos políticos en el Cáucaso es necesario separar varias categorías importantes:

---

- Los secesionistas. Son grupos políticos de espíritu extremista partidarios de la separación (separatistas o irredentistas).
- Los unitarios. Son grupos políticos de espíritu extremista partidarios de la eliminación de las autonomías.
- Los unionistas. Son partidarios del mantenimiento de la integridad territorial de Georgia, pero orientados a la búsqueda de soluciones para el conflicto nuevas y mutuamente ventajosas.

Los *secesionistas* se dividen en *separatistas* e *irredentistas*. Los separatistas son partidarios de la separación y creación de un estado independiente. Los irredentistas, por ejemplo, en el caso de Abjasia y la región de Tsjinvali, quieren la máxima integración con Rusia. Los separatistas creyeron ingenuamente que después de reconocer sus regímenes etnocráticos Moscú iba a apoyar su independencia y su integración en la comunidad internacional. De tal forma que a muchos de ellos se les generó un conflicto de expectativas. Precisamente por eso se observa un crecimiento de la rusofobia anticolonialista. Un buen ejemplo de ello es la situación en la iglesia “ortodoxa” de Abjasia y, además, la situación relativa a las elecciones en las llamadas “repúblicas no reconocidas”. Moscú hace su apuesta estratégica con los irredentistas, puesto que está segura de que los separatistas, internamente orientados hacia Occidente, más pronto o más tarde comenzarán un doble juego. Sin embargo, como en el caso de Abjasia cuando Raúl Jazhimba (representante de Vladimir Putin) perdió las elecciones, también en el caso de la denominada Osetia del Sur los perdió Anatoli Bibilov.

Los *unionistas* son los representantes de distintos grupos étnicos y nacionales que, por motivos y causas diferentes, no apoyan la separación de estas regiones de Georgia. Esta es una posición muy seria, puesto que existe todo un conjunto de parámetros políticos, económicos, morales y espirituales por los que se puede determinar que este grupo es la principal víctima.

Los unionistas a su vez también se dividen en varios grupos (federalistas, confederativos, autonomistas, etc.). Por ejemplo, en Abjasia se dividen en dos potenciales grupos: los habitantes de la región de Galsk (cerca de setenta mil *megrelios* y georgianos) y los expulsados del territorio de Abjasia (hay más de doscientos mil).

La comunidad internacional debe entender que la principal víctima de los conflictos son los unionistas. Son la población no secesionista de las zonas de conflicto y la parte de población políticamente proscrita de Abjasia o la región de Tsjinvali.

---

Cada una de las categorías descritas anteriormente tiene sus posiciones, sus intereses y su motivación. Algunos “grupos de intereses” en el conflicto o no tienen sus propios institutos sociales que los manifiesten, o bien el proceso de creación de las estructuras de estos grupos sociales no ha hecho sino que empezar ahora. Los intereses de muchas de las partes no están representados en los formatos de pacificación, lo que en general conduce a que haya un bajo nivel de legitimidad en los procesos negociadores y en el proceso de pacificación en general.

### ■ El conflicto de Karabaj

El conflicto de Karabaj fue el primer suceso que marcó la pauta de todo un conjunto de conflictos armados en cadena que, parecidos según muchos parámetros, surgieron en el espacio postsoviético.

Precisamente la política en Armenia, orientada hacia una sociedad de carácter monoétnico, ha marcado el ritmo de los últimos acontecimientos históricos, estableciendo la dominación de las teorías etnocráticas sobre los valores civiles. Ereván en el Cáucaso Sur pudo influir más que nadie en el paradigma del desarrollo de los procesos políticos mediante la rápida actividad ideológica y propagandista y el uso de las tecnologías de la información. Los ideólogos ultranacionalistas en Azerbaiyán y en Georgia sólo tuvieron que “echar leña al fuego”.

El nacionalismo étnico, como ideología de la creación de una formación nacional étnicamente limpia, fue el fundamento de la ideología de las guerras intestinas en el Cáucaso Sur, otorgando a los conflictos políticos un evidente matiz étnico. Y por mucho que con los decorados democráticos se intente cubrir el nacionalismo étnico, e incluso el nacionalismo étnico-religioso, en la base de la política real subyacen las ideologías étnico-nacionalistas postsoviéticas. Y como consecuencia los regímenes etnocráticos.

Como motor de la ideología de la guerra se creó un conflicto ficticio entre los así llamados principios de “integridad territorial” y el “derecho de los pueblos a la autodeterminación”, que habían sido impuestos desde el exterior de forma obstinada y fatigosa.

En realidad, no existía ningún conflicto entre estos dos principios. Los pueblos tienen derecho a la autodeterminación. Nadie puede discutirlo, y quien lo discuta saldrá perdiendo. Aunque se trata de los pueblos en su conjunto, y no de partes de una u otra población dentro de uno u otro territorio.

---

Es verdad. ¿Por qué el destino de Karabaj deben decidirlo sólo los armenios que viven en este territorio? ¿Acaso no forman parte de la población de Karabaj, junto a los representantes de la comunidad azerí? Pero actualmente esto es así, la sociedad en Karabaj está dividida por la guerra. El egoísmo étnico en Karabaj no sólo originó problemas a los azeríes, sino también a los armenios georgianos. Contribuyó al desarrollo del miedo y la fobia hacia los armenios, presentes en la vida cotidiana, en lugar de la confianza. Incluso dentro del espectro político se mira a los armenios como el núcleo de la “quinta columna”. Todo esto impide su normal integración en la sociedad y contribuye al aumento de la agresividad.

El inadecuado enfoque del principio del derecho de los pueblos a la autodeterminación ha causado violencia de masas y víctimas. Si los miembros de la comunidad internacional, y en primer lugar los armenios del Cáucaso Sur, no son conscientes de todo el daño que causan semejantes postulados ideológicos, finalmente nadie podrá detener una guerra que por dimensiones superará mucho a las anteriores.

Como es natural, lo mismo sucede con azeríes y georgianos como etnias titulares. Los azeríes y los georgianos, contagiados del virus etnocrático, son prácticamente los principales separatistas en los sistemas políticos de Azerbaiyán y Georgia.

El formato de Minsk para la regulación del conflicto de Karabaj no es suficientemente legítimo para contribuir a la resolución del conflicto. Este formato es más bien un sistema de retención o contención de la escalada del conflicto armado. El formato de Minsk en muchos parámetros no es adecuado para la resolución de este conflicto complejo y poli-compuesto. Por eso es necesaria una nueva estrategia de organización del proceso de pacificación.

Rusia es parte del conflicto. Aunque Rusia mantiene colaboración militar con Azerbaiyán y Armenia al mismo tiempo, dimensionando el conflicto es evidente la asimetría, tanto en el plano jurídico como en el militar, dado que Armenia es miembro del Tratado de Seguridad Colectiva. Y la Federación Rusa va a estar interesada en la regulación del conflicto solo en el caso de que se le devuelva el pleno control de la situación en la región. Al ser una parte interesada en el conflicto, Rusia no puede cumplir la función de intermediario. Además no se excluye la variante abjasia, cuando Rusia, siendo parte del conflicto, se convirtió en parte activa y ocupó el territorio de Georgia.

El conflicto de Karabaj es una parte del conflicto geopolítico y un subsistema suyo, por lo tanto su regulación depende de la regulación de las

---

contradicciones en el suprasistema. Por eso es importante tener en cuenta también el papel y los intereses de Turquía, Irán y otros actores regionales externos interesados, conjuntamente con los de la Federación Rusa.

La regulación del conflicto de Karabaj depende en concreto de la regulación de las relaciones turco-armenias, y está relacionada con el problema del genocidio armenio y su expulsión étnica del territorio de residencia permanente. Azerbaiyán y Turquía son dos estados túrquicos que, según la opinión de los ideólogos armenios, tienen la responsabilidad histórica por estos acontecimientos.

El restablecimiento de la “Armenia turca” como formación estatal se examinó tras la Segunda Guerra Mundial en 1947 en Nueva York. Aunque las negociaciones entre los líderes de la diáspora armenia y el adjunto del secretario de Estado D. Acheson no culminaron con éxito<sup>(44)</sup>.

#### ■ Artsaj y Nagorno Karabaj

Es fundamentalmente importante que los representantes de las dos comunidades de Nagorno Karabaj participen en el proceso negociador. El fundamento del nuevo proceso negociador debe presentarse como el formato negociador entre “Nagorno Karabaj” y “Artsaj”.

Este es un tema único por sí mismo. Los secesionistas armenios utilizan activamente la marca azerí “Nagorno Karabaj”, que en turco significa “jardín negro”. La denominación armenia de este territorio es Artsaj. Y es extraño que los secesionistas hasta ahora no hayan renombrado el territorio como Artsaj.

Por esta razón, la base de las negociaciones es el sistema “Artsaj-Nagorno Karabaj” y la integración de esta pareja en el proceso de pacificación, lo que supone su democratización y también incrementa la legitimidad del propio proceso negociador. Aún es más: en el proceso de negociación es necesario tener en cuenta la opinión y presentar las posiciones de los refugiados y los desplazados que, sin ser habitantes de este conflictivo territorio, perdieron sus casas como resultado del recrudecimiento del conflicto. Sus intereses no están suficientemente representados en las negociaciones. Naturalmente, este formato solo funcionará en caso de que se constituya todo un complejo sistema de pacificación que se adecúe a la estructura de un conflicto complejo, con múltiples componentes y multilateral.

---

<sup>(44)</sup> *URSS-Turquía: de la neutralidad a la Guerra Fría 1939-1953*, Dzhamal GASANLI. Moscú: Centro de Propaganda, 2008, ISBN 9785-915-1000-1-4, pp. 474-475.

## ■ La región de Tsjinvali

Los osetios y los georgianos eran los principales pobladores de la antigua región autónoma soviética de Osetia del Sur. También vivían allí judíos y armenios, que en su gran mayoría se vieron obligados a abandonar sus casas en los mismos comienzos del conflicto armado, en los años 1989-1992. Tras la agudización del conflicto, la población se dividió en dos bandos enfrentados. Por un lado, los partidarios de la secesión, los secesionistas (fundamentalmente de etnia osetia), y, por otro, los contrarios a la secesión, los unionistas (fundamentalmente de etnia georgiana). El gran número de familias mixtas georgiano-osetias no pudo autoorganizarse y actuar como amortiguador de la tensión.

El formato negociador para la regularización del conflicto en Osetia del Sur/región de Tsjinvali tuvo un carácter absolutamente cómico. Por un lado estaba representada Georgia, por otro, tres entidades: las autoridades separatistas de Osetia del Sur, Osetia del Norte-Alania (entidad perteneciente a la Federación Rusa) y la propia Federación Rusa. ¿Podía resultar efectivo este asimétrico formato? Por supuesto que no.

Surge entonces una cuestión: ¿por qué no se incluye en este proceso negociador a representantes de la sociedad dividida por la guerra (de orientación progeorgiana, contrarios a la secesión)? ¿Por qué razón una parte de la sociedad puede manifestar sus derechos y defenderlos y la otra carece de este derecho? ¿Por qué no se organizan las negociaciones de paz entre estas dos partes de la sociedad? ¿Por qué Osetia del Norte-Alania tiene derecho a participar en el proceso negociador, a pesar de que el conflicto armado —gracias a Dios— no ha afectado al territorio de esta autonomía del Cáucaso del Norte, y a las autoridades de Shida-Kartla, entidad administrativa georgiana del mismo nivel que la primera, en cuyo territorio sí se han producido acciones armadas, no se les ha concedido este derecho? Esta no es una relación completa de preguntas para las que existe una respuesta adecuada: es el resultado del trabajo incompetente y poco efectivo de las organizaciones internacionales, en primer lugar de la OSCE.

La situación ha cambiado algo tras la constitución del nuevo “formato de Ginebra”, en el que representantes de las dos sociedades separadas participan, en cierto modo, en calidad de expertos.

Es necesario señalar que tampoco en el caso del conflicto de Tsjinvali está representada toda la conflictividad existente. Por ejemplo, algunos expertos vinculan el comienzo de las acciones de combate, en agosto de 2008, a la lucha por el transporte del petróleo y el gas. Y consideran la voladura

---

del oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhán como el principal incidente. El Partido Kurdo de los Trabajadores asumió la autoría de este acto terrorista, que se produjo en territorio turco, en el distrito de Deiarbekir, la noche del 5 al 6 de agosto de 2008.

Naturalmente, en el documento presentado por los expertos de la UE, dirigidos por Heidi Taliavini –en su elaboración se gastaron 1,7 millones de euros–, no se presta atención a este acontecimiento.

### ■ El conflicto de Abjasia

En las negociaciones sobre el conflicto de Abjasia tampoco estuvieron representados de manera equitativa los intereses de las dos partes de la sociedad abjasia divididas por la guerra. Los separatistas, como participantes directos, estuvieron representados. Pero los unionistas, pobladores de Abjasia que no desean la independencia de Georgia, no lo estuvieron. Y eso a pesar de que en esta parte de la población existe una poderosa estructura de institutos sociales con capacidad para representar sus intereses, tanto a nivel oficial como informal.

Con posterioridad a la guerra de 2008, la presencia militar rusa en Abjasia se hizo mucho más patente. Hasta el año 2008, Moscú trató de justificar su presencia apelando al “contingente pacificador”. Y actuó al mismo tiempo como mediador y como parte en el conflicto. Es decir, fue un “cuasimediador”. Ahora de lo que se está hablando es del restablecimiento y el desarrollo de la infraestructura militar soviética.

El interés político y militar de Rusia estriba en el mantenimiento de la presencia en el territorio del Cáucaso del Sur, en la reducción de la influencia en el mismo de otros actores regionales y extrarregionales y la creación de una supuesta zona de amortiguación en Abjasia como contrapeso a las actividades de la OTAN en Georgia. En el plano político-militar conviene señalar que los oficiales superiores del Ejército y de los órganos de seguridad de Abjasia proceden de las FF. AA. y los Servicios Especiales de la Federación Rusa. El Ejército depende por completo de los suministros de armas de Rusia. Con el fin de mantener la presencia militar, Rusia trabaja de manera intensa en la creación y el reforzamiento de las bases militares rusas en Ochamchira y Gudauta, en el reforzamiento de la denominada “frontera con Georgia”. La presencia en las aguas territoriales de Abjasia amplía el campo de actividad de la Flota del mar Negro de Rusia.

De forma paralela al proceso de ocupación militar –al que algunos califican como “liberación de Abjasia”–, ha empezado a fluir de forma activa el proceso de anexión económica, cultural y demográfica.

---

La economía de Abjasia depende totalmente de las inversiones rusas. Los empresarios rusos poseen propiedades inmobiliarias en el territorio abjasio. Rusia dirige los ferrocarriles de Abjasia. Rusia se ha mostrado interesada, en relación con la celebración de los JJ. OO. de Sochi, en materiales inertes procedentes de Abjasia, que irán destinados a los trabajos de construcción. También se tiene pensado llevar allí a trabajadores para la construcción de las instalaciones olímpicas. Hay interés en desarrollar la infraestructura turística. La explotación de los yacimientos de petróleo de la plataforma continental del mar Negro situados en territorio abjasio (en la zona de Ochamchira) es uno de los posibles intereses económicos a largo plazo.

## ■ BIBLIOGRAFÍA

*Las relaciones azerbaiyano-iraníes y el problema de la seguridad regional en el Cáucaso.* As. YUNSOV, *El espacio y el tiempo en la política mundial y las relaciones internacionales.* Materiales de la 4.<sup>a</sup> Convención de la Asociación Rusa de Investigaciones Internacionales. En 10 tomos, bajo redacción de A. Y. Melvil; Asociación Rusa de Investigaciones Internacionales; M.: MGUIMO-Universidad, 2007. Tomo 8: *Nuevas tendencias en la política mundial*, bajo la redacción de V. V. Degeoev, 1.232 páginas., ISBN 978-5-9228-0296-3, ISBN 978-5-9228-0310-6, Tomo 8.

“Azerbaiyán se ha convertido en miembro de pleno derecho del Movimiento de los No Alineados”, Faik MEDZHID, *El nudo caucásico*, 25 de mayo de 2011, <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/186078/>

“Hackers azerbaiyanos piratean más de 20 páginas web iraníes”, 17.10.2012, Elshan RUSTAMOV, <http://1news.az/economy/tech/20120117032224753.html>

“Azerbaiyán confirmó que helicópteros iraníes violaron la frontera estatal”, 26 de febrero de 2007, <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/108806/>

¿Es hora de que los azerbaiyanos de Georgia constituyan una autonomía?, 24 de febrero de 2012, Autor: Jan ARMENIAN.

“La distribución armenia en los pasillos del Knesset”, 19.05.2011 14:21 Aleksandr GOLDENSHTAIN, <http://izrus.co.il/dvuhstoronka/article/2011-05-19/14300.html#ixzz1mATPwD1Z>

*La diáspora armenia: esbozos de la tipología sociocultural*, Viktor DIATLOV, Eduard MELKONIAN, Instituto del Cáucaso, Ereván, 2010, ISBN 978-99941-2-321-6.

En Georgia ha entrado en vigor el régimen de exención de visados a los rusos para viajes de menos de 90 días de duración, 29.02.2012, <http://www.apsny.ge/2012/pol/1330570186.php>

En junio de 2012 tendrán lugar una maniobras militares armenio-georgianas, 26.02.2012, [http://in.am/rus/armenia\\_apoliticsworld\\_14870.html](http://in.am/rus/armenia_apoliticsworld_14870.html)

Censo general de población de 1989. Composición de la población de las Repúblicas de la URSS por nacionalidades, [http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng\\_nac\\_89.php?reg=7](http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php?reg=7)

“En Azerbaiyán viven alrededor de veinte mil armenios”, Zaur RASULZADE, 17 de agosto de 2004, <http://news.day.az/society/11406.html>

*La industria energética georgiana en el contexto de la acuafilia y la “ictiología política”*, Aleksandr RUSETSKI, Tiflis 31.07.07

“Los georgianos regresan a Afganistán”, Gueorgui KALATOZISHVILI, 20 de diciembre de 2009, <http://vestikavkaza.ru/analytics/politica/13224.html>

“Los israelíes han entregado a los rusos los códigos de los aparatos voladores no tripulados (aviones sin piloto) georgianos”, 29.02.2012, <http://apsny.ge/2012/mil/1330546872.php>

“Los georgianos iraníes — historia y actualidad”, Oleg PANFILOV, <http://www.svobodanews.ru/content/transcript/2158970.html>

“Kachinski: Los aviones rusos en Georgia fueron derribados por misiles polacos”, <http://centrasia.ru/newsA.php?st=1324016520>

“Lukoil Georgia ingresó en el presupuesto estatal 105.850.917 lari”, 01.02.2012 – 17:34:53, <http://bizzone.info/finance/2012/1328142893.php>

“El impredecible Cáucaso del Sur. Posibles variantes de desarrollo de los países de la región”, Aleksandr KRYLOV, 06.07.2010, Centenario, publicación informativo-analítica de la Fundación para la Perspectiva Histórica. [http://www.stoletie.ru/rossiya\\_i\\_mir/nepredskazuemyj\\_juzhnj\\_kavkaz\\_2010-07-06.htm](http://www.stoletie.ru/rossiya_i_mir/nepredskazuemyj_juzhnj_kavkaz_2010-07-06.htm)

“Pakistán propone a Azerbaiyán la creación de un bloque militar”, IA REGNUM, <http://regnum.ru/news/polit/1504392.html#ixzz1nrOdqVLN>

*Orden del día de la política exterior de Armenia 2009-2010*, Centro analítico para la globalización y la cooperación regional, Ereván, Antares, 2009, ISBN 978-9939-51-108-5.

---

El reparto del poder estatal entre los niveles central y local, grupo de autores.  
[http://www.idea.int/europe\\_cis/upload/division%20of%20state%20power-Rus-2.pdf](http://www.idea.int/europe_cis/upload/division%20of%20state%20power-Rus-2.pdf)

Rosoboronexport desmiente: Rusia no vende a Azerbaiyán S-300, 30.07.2010,  
<http://mmfaom.faom.m.nnk.am/sng/10619-rosoboronyeksport-oprovergaet-rossiya-ne-prodaet.html#ixzz1m9odzYZIU>

*El túnel de Roki*, Maia URUSHADZE. Pseudoconflictos y cuasipacificación en el Cáucaso, SCIRS, 2009.

*URSS-Turquía: de la neutralidad a la guerra fría 1939-1953*, Dzhamal Gasanly. Moscú: Centro de propaganda, 2008, ISBN 9785-915-1000-1-4.

“Los turcos mesjetas en Azerbaiyán”, 30 de octubre de 2007, Anvar YUSIFOGLI, *El Cáucaso del Sur*: revista analítica regional. <http://www.caucasusjournalists.net/item.asp?id=174>

*La tolerancia en la Turquía multinacional*. Método para el entrenamiento de los trabajadores de la enseñanza, Nodar SARDZHVELADZE. Nino SHUSHANIA, Lia MELIKISHVILI, Marina BALIASHVILI, Fundación de recursos humanos, Editorial Mtsignobari, Tiflis. 2009.

*El Cáucaso Central y la economía de Georgia*, Teimuraz BERIDZE, Eldar IZMAILOV, Vladimir PAPAVALI, Bakú Nurlan, 2004.

*Caucasia (Cáucaso) Central: bases de la economía geopolítica*, Vladimir PAPAVALI. Notas analíticas, n.º 1, 2007, Georgian Foundation for strategic and International Studies.

“La composición étnica de Azerbaiyán (según el censo de 1999)”, YUNUSOV, A., 12.03.01 (publicado en la página web del Instituto de Etnología y Antropología de la Academia de las Ciencias de Rusia. [http://iea.ras.ru/topic/census/mon/yunus\\_mon2001.htm](http://iea.ras.ru/topic/census/mon/yunus_mon2001.htm))

*La situación económica en Georgia tras la guerra ruso-georgiana*, Aleksandr TVALCHRELIDZE. Pseudoconflictos y cuasipacificación en el Cáucaso, SCIRS, 2009.

“La economía de los países del Cáucaso del Sur en el periodo de crisis global 2009-2010”, Arutiun Jachatrian, Grant MIKAEALIAN. Notas de investigación del Instituto del Cáucaso, n.º 5. Julio de 2011. <http://>

[www.caucasusinstitute.org/wp-content/uploads/2011/03/Economics-report\\_finall.pdf](http://www.caucasusinstitute.org/wp-content/uploads/2011/03/Economics-report_finall.pdf)

*La República Caucásica Suroccidental (1918-1919) y el restablecimiento de la estatalidad en el Cáucaso del Sur*, Evgueni KLIUKIN, Memoria de una tesis para la obtención del grado de «candidato a Doctor en Ciencias de la Historia», Universidad Estatal de San Petersburgo, San Petersburgo, 2004.

Global Security Watch, “The Caucasus States”, Houman A. SADRI, ABC-CLIO, LLC, 2010.

*Georgia’s Saakashvili Puts Out Welcome Mat for Russian Business*, By Helena BEDWELL. March 13, 2009 04:42 EDT. <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aOsqu0Yg6QGA&refer=home>

“Pakistani Senate Committee recognizes Khojaly genocide?”, 1 febrero 2012. <http://news.az/articles/politics/53850>

“Pakistan offers military support to Azerbaijan”, Ali Hussain, febrero 29 2012”. <http://www.thenewstribes.com/2012/02/29/pakistan-offers-military-support-to-azerbaijan/>

## CAPÍTULO SEGUNDO

# LA UE EN EL CÁUCASO SUR

*Natalia Shapovalova*

### RESUMEN

Este capítulo proporciona una visión general del desarrollo de la política de la UE hacia el Cáucaso Sur desde principios de los años noventa hasta nuestros días, centrándose en el rol de las instituciones de la UE y de los estados miembros más activos en la región. Concluye que, durante los últimos veinte años, la UE ha incrementado su interés en la región, su presencia diplomática y sus enlaces económicos, especialmente en el área energética. La participación de la UE en el Cáucaso Sur ha crecido significativamente desde el lanzamiento de la Política Europea de Vecindad y, especialmente, con la Asociación Oriental. Sin embargo, la UE aún no ha desarrollado una estrategia global que afronte el déficit de seguridad en el Cáucaso Sur, donde los conflictos no resueltos impiden el desarrollo de la democracia, la prosperidad y la integración regional.

### Palabras clave:

**Unión Europea, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Política Europea de Vecindad, Asociación Oriental, integración europea, resolución de conflictos**

*Natalia Shapovalova*

**ABSTRACT**

This chapter provides an overview of the development of EU policy towards the South Caucasus from early 1990s to our days, focusing on the role of the EU institutions, as well as those member states that were the most active players in the region. It concludes that during last twenty years the EU has developed interests towards the South Caucasus, diplomatic presence and economic links, especially in energy area. The EU's involvement in the region has grown significantly since the European Neighbourhood Policy and especially the Eastern Partnership were launched. However, the EU still has to develop a comprehensive strategy that would tackle the security deficit in the South Caucasus, where the unresolved conflicts impede development of democracy, prosperity and regional integration.

**Key words:**

**European Union, Armenia, Azerbaijan, Georgia, European Neighborhood Policy, Eastern Partnership, European integration, conflict resolution**

## ■ INTRODUCCIÓN

La política de la Unión Europea hacia los tres estados independientes del Cáucaso Sur se ha desarrollado en un trasfondo de cambios importantes tanto en la UE como en la región. A lo largo de los años noventa y dos mil, la UE ha pasado de ser un bloque de doce a veintisiete estados miembros, ampliando sus fronteras a los mares Báltico y Negro y alcanzando Rusia y los nuevos estados independientes en Europa. El desarrollo institucional en la UE y la profundización de la integración europea han convertido a esta gradualmente en un actor propio en materia de política exterior. El desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en 1993 a través del Tratado de Maastricht ha constituido un importante paso. El Tratado de Amsterdam creó el puesto de Alto Representante de la PESC en 1999. El fortalecimiento institucional de la política exterior de la UE continuó a través del reciente Tratado de Lisboa, que acercó al Consejo y a la Comisión Europea en asuntos exteriores y de seguridad al fortalecer el puesto de Alto Representante (que es ahora parte de ambas estructuras) y al establecer el Servicio Europeo de Acción Exterior.

En el curso de esta transformación, la UE también ha desarrollado políticas exteriores de cara a regiones específicas. Desde los años noventa a principios de los dos mil, la agenda europea se centraba en los Balcanes occidentales y en las preparaciones para el *big bang* que suponía la ampliación oriental, mientras que los países postsoviéticos (excepto los bálticos) fueron tratados como un bloque único y Rusia era el centro de las políticas europeas hacia la región.

Desde la perspectiva de la UE, el Cáucaso Sur se veía como una región distante en el patio trasero de Rusia, a pesar de los violentos conflictos a principios de los años noventa. La Unión no involucró ningunas fuerzas de paz, dejando esta tarea en manos de los estados miembros y otras organizaciones internacionales. La actividad de la UE se limitaba a la ayuda técnica y humanitaria. Los Estados Unidos tuvieron un papel político mucho más importante en la región, especialmente en cuanto concierne a la seguridad.

Desde comienzos de 2000, el interés de la UE por la región ha aumentado. Primero, la UE ha comenzado a trazar nuevos planes que aumentan su compromiso con los nuevos vecinos de Europa Oriental. Segundo, los descubrimientos de grandes recursos energéticos en la región del Caspio, la construcción de una nueva infraestructura energética que conectase la región con los mercados europeos, y la posibilidad de que haya nuevos suministros, empujaron a la UE a prestar mayor atención al Cáucaso Sur. Tercero, la Revolución de las Rosas en Georgia alimentó la esperanza de una democratización de la región y del rol transformador que la UE podría jugar

---

en el proceso. Todo esto dio lugar a la inclusión de los tres estados del Cáucaso Sur en la recién creada Política Europea de Vecindad (PEV) en 2004. Al igual que a otros países vecinos, la Unión ofreció a los tres estados del Cáucaso Sur el desarrollo de un diálogo político más intenso, integración económica y cooperación sectorial, apoyándose en una mayor ayuda de la UE.

Los líderes de la región dirigían su vista hacia la UE con la esperanza de que Europa pudiera jugar un papel más importante en el fin de los conflictos y en el desarrollo político y económico del Cáucaso. Las estrategias de los estados del Cáucaso Sur fueron variadas. Una Georgia posrevolucionaria declaró como objetivo entrar en la UE y solicitó que Europa se involucrase en el proceso de paz monopolizado por Rusia. Azerbaiyán buscaba nuevos mercados energéticos para sus suministros, y un contrapeso al papel de Rusia en la región. Armenia aspiraba a desarrollar buenas relaciones con la UE para aliviar su asimétrica dependencia de Rusia.

La guerra de Georgia de 2008, la primera a gran escala en Europa desde las de los Balcanes, ha alterado el equilibrio de poderes en la región. Por un lado, Rusia ha cementado su control sobre las entidades disidentes de Georgia y el oeste del mar Negro como parte de su estrategia para el Gran Cáucaso. Por otro lado, la UE ha tornado su papel en la región, pasando de ser un actor pasivo en la resolución de conflictos a ser la única fuerza de paz presente sobre el terreno. No obstante, a pesar del incremento de su compromiso con la región, la UE parece carecer de una estrategia de cara al Cáucaso Sur y actúa, principalmente, de forma *ad hoc*, especialmente en lo que a seguridad concierne.

Este capítulo ofrece una visión general de la política de la UE hacia el Cáucaso Sur. La historia de las relaciones UE-Cáucaso Sur puede dividirse en tres periodos: primero, de los años noventa a 2003, cuando el Cáucaso Sur se encontraba en la periferia de los intereses de la UE; segundo, de 2004 –el establecimiento de la PEV– a 2008 –la guerra en Georgia–, y, tercero, de 2009 en adelante, tras la creación de la Asociación Oriental. La estructura de este artículo sigue una trayectoria cronológica. La parte final analiza las políticas de los estados miembros de la Unión que participan visiblemente en la región y que tienen un fuerte impacto en la política de la UE hacia Cáucaso Sur.

## ■ LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS INDEPENDIENTES DEL CÁUCASO SUR EN LOS AÑOS 1990

La política de la Unión Europea hacia los estados del Cáucaso Sur a comienzos de los noventa se desarrolló dentro del marco de su relación

---

con el espacio postsoviético. Las Comunidades Europeas veían escasa diferencia entre los nuevos estados independientes surgidos de la disolución de la Unión Soviética. Los estados postsoviéticos –excepto a los estados bálticos, que firmaron su asociación y posterior adhesión a la UE– tuvieron acceso a asistencia técnica de la Comisión Europea dentro del programa TACIS y se les ofreció un Acuerdo de Asociación y Cooperación (Partnership and Cooperation Agreement, PCA) con la Unión.

A comienzos de los 90, la UE, como actor en política exterior y de seguridad, aún estaba por emerger. A pesar de que reunir a doce estados miembros e incluso aumentar a quince con la ampliación al norte, sus fronteras se limitaban a los confines de la Europa Occidental de la Guerra Fría (con la notable excepción de la Alemania del Este). La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), establecida en 1993 mediante el Tratado de Maastricht, estaba emergiendo, mientras que el puesto de Alto Representante de Política Exterior y Seguridad de la UE fue introducido en 1999. El papel de la UE en la prevención de conflictos y gestión de crisis comenzó a ser visible a partir de que se estableciese una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), aprobada por el Consejo Europeo de Colonia en 1999. El subdesarrollo institucional de la política exterior de la UE explica en parte por qué la política de la UE hacia el Cáucaso Sur, así como hacia otros estados postsoviéticos, se centraba en cuestiones de comercio y ayuda, que eran competencias de la Comisión Europea.

Los estados de la Unión Europea desarrollaron una política de “Rusia primero”, dando prioridad al desarrollo de las relaciones con la Federación Rusa por delante de, y, a menudo, a expensas de, sus relaciones con otros países postsoviéticos. Los estados independientes del Cáucaso Sur estaban en la periferia de los intereses europeos.

A pesar de los conflictos armados en el Cáucaso Sur a comienzos de los noventa (guerras del Sur de Osetia en 1991-1992, Abjasia en 1992-1993 y Alto Karabaj en 1992-1994), las comunidades y estados europeos no se involucraron de forma directa en la mediación de los conflictos, dejándola en manos de otras organizaciones internacionales y regionales (OSCE y Naciones Unidas). Como escribió un investigador americano acerca de la política de los EE. UU. hacia la región, durante los primeros años tras la separación de la Unión Soviética, los EE. UU. tendían a tratar al Cáucaso Sur como el patio trasero de Rusia, y no le prestaban mucho interés<sup>(1)</sup>. Esta conclusión era aplicable a Europa incluso en mayor grado. La región era percibida lo suficientemente distante como para no suponer un peligro

---

<sup>(1)</sup> SHAFFER, Brenda. “US Policy”, [en] Dov Lynch, eds., *The South Caucasus: a challenge for the EU. Chaillot Paper 65*. París: EU Institute for Security Studies, 2003, p. 54.

de seguridad para Europa occidental. La diferencia entre las guerras del Cáucaso Sur y de los Balcanes occidentales para Europa estuvo en sus consecuencias directas: un torrente de refugiados de la antigua Yugoslavia se dirigió hacia Europa Central y Occidental, mientras que los refugiados y desplazados por las guerras del Cáucaso Sur buscaron asilo principalmente dentro del espacio de la Comunidad de Estados Independientes<sup>(2)</sup>.

A nivel multilateral, Europa estaba representada más por la OSCE y el Consejo de Europa que por las instituciones de la UE. La OSCE y el Consejo de Europa se entregaron a la promoción de la democracia en el Cáucaso Sur, principalmente mediante la observación de elecciones y del proceso democrático y mediante la orientación de la reforma política (Georgia accedió al Consejo de Europa en 1999, Armenia y Azerbaiyán en 2001)<sup>(3)</sup>. Algunos países Europeos accedieron al Grupo de Minsk de la CSCE/OSCE, liderando las negociaciones en el conflicto sobre el Alto Karabaj. Al principio, estados “pequeños y desinteresados”, como Suecia y Finlandia, ocuparon el puesto de presidencia del Grupo de Minsk de forma rotativa, mientras que Francia lo obtuvo en 1997, tras el cambio de formato del grupo, a la vez que las grandes potencias ganaron su interés por la región<sup>(4)</sup>. Sin embargo, la falta de conocimientos, experiencia e interés de los países occidentales les hacía indecisos y poco efectivos en la resolución del conflicto. La falta de deseo por parte de los países occidentales de asignar fuerzas de paz, incluso después de firmarse el pacto de alto el fuego entre Armenia y Azerbaiyán, que fue gestionado por Rusia, redujo las posibilidades de la OSCE de negociar una resolución<sup>(5)</sup>. Con respecto a las zonas de conflicto de Georgia, grandes países europeos –Francia, Alemania y Reino Unido (junto con Rusia y EE. UU.)– estaban presentes en el Grupo de Amigos del Secretario General de las Naciones Unidas para la resolución del conflicto en Abjasia. En Osetia del Sur, ningún estado de la UE se involucró, dejando a la OSCE la tarea de observación del acuerdo de alto el fuego.

---

<sup>(2)</sup> HALBACH, Uwe. “The European Union in the South Caucasus: Story of a hesitant approximation”, [en] *South Caucasus – 20 Years of Independence*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011, pp. 301-302.

<sup>(3)</sup> Los países del Cáucaso Sur se unieron al Consejo Europeo más tarde que otros estados postsoviéticos europeos. En comparación, Moldavia y Ucrania accedieron al Consejo Europeo en 1995 y Rusia en 1996. Incluso aquí el Cáucaso Sur fue tratado como un bloque, dependiendo la entrada de Armenia inicialmente de la de Georgia y luego también de la de Azerbaiyán.

<sup>(4)</sup> CORNELL, Svante. *Azerbaijan Since Independence*. New York: M.E. Sharpe, 2010, p. 137.

<sup>(5)</sup> SAGRAMOSO, Domitilla. “The UN, the OSCE and NATO”, [en] Dov Lynch, eds., *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Chaillot Paper n.º 65. Paris: EU Institute for Security Studies, 2003, p. 74.

Tanto Francia como Reino Unido se mostraban escépticos hacia cualquier esfuerzo para desarrollar una política común de la UE sobre el proceso de resolución del conflicto, ya que ambos tenían intereses nacionales en la región y no querían que la UE tomase el control de sus políticas nacionales<sup>(6)</sup>. Durante sus presidencias en el Consejo Europeo, Londres (en 1992 y 1998) y París (en 1995 y 2000) rechazaron incluir el Cáucaso Sur en la agenda Europea<sup>(7)</sup>.

A comienzos de los 90, el Cáucaso Sur tampoco dirigía su mirada al Oeste. Destruídos por conflictos armados y políticas domésticas virulentas no exentas de violencia, los países del Cáucaso Sur priorizaban la preservación de su condición de estado, su integración territorial (o, en el caso de Armenia, la preservación de sus avances militares), la reconstrucción posguerra y las relaciones con las grandes potencias de la región –Rusia, Turquía e Irán–, al verlas cruciales para su supervivencia y seguridad. Georgia, durante los primeros años de la presidencia de Eduard Shevardnadze (quien ocupó este puesto en 1992-2003), confió en Rusia para establecer la paz en la guerra civil en Abjasia. Georgia se unió a la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en 1993 y a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) en 1994, y aceptó tener cuatro bases militares rusas en su territorio<sup>(8)</sup>. Como destacó un investigador georgiano, la orientación de Georgia hacia Rusia tuvo “un impacto muy negativo en la ya tímida cooperación de Georgia con el oeste. La única forma de cooperación con Occidente que Rusia permitía inicialmente a Georgia era la solicitud de ayuda financiera y humanitaria”<sup>(9)</sup>.

A pesar de la numerosa diáspora armenia en los EE. UU. y en países europeos, los lazos de Armenia con países occidentales parecían estar en más apuros. La presidencia de Levon Ter-Petrosyan en Armenia (1991-1998) optó por una actitud pragmática y equilibrada hacia Rusia, intentando construir también relaciones con el Oeste. Sin embargo, la difícil situación geopolítica de Armenia (la guerra con Azerbaiyán y el bloqueo económico de Turquía, que respaldaba a Bakú en el conflicto) condujo a que se confiase la seguridad de Ereván a Moscú, que proveyó de asistencia militar y económica durante la guerra y negoció un acuerdo

---

<sup>(6)</sup> POPESCU, Nicu. *EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts: Stealth Intervention*. Routledge, 2011, p. 71.

<sup>(7)</sup> LUSSAC, Samuel James. “Ensuring European energy security in Russian ‘Near Abroad’: the case of the South Caucasus”. *European Security* 19 (4) 2010, p. 612.

<sup>(8)</sup> Georgia abandonó la OTSC en 1999 bajo el mandato de Shevardnadze y solicitó a Rusia el cierre de sus bases militares en Georgia. Las bases se cerraron en 2007 y Georgia abandonó la CEI en 2008 tras la guerra.

<sup>(9)</sup> GORDADZE, Thornike. “Georgian-Russian Relations in the 1990s”, [en] Cornell, Svante E., & S. Frederick Starr, eds., *The Guns of August 2008: Russia’s War in Georgia*. New York: M.E. Sharpe, 2009, p. 35-36.

de alto el fuego<sup>(10)</sup>. Así, Armenia se contó entre los miembros fundadores de la OTSC en 1992 y aceptó la presencia de tropas fronterizas y militares rusas en su territorio. Durante la presidencia de Robert Kocharyan (1999-2008), la alianza de seguridad con Moscú se vio fortalecida por la expansión económica rusa en Armenia<sup>(11)</sup>. La élite al mando ha utilizado la relación con Rusia para asegurar su longevidad política<sup>(12)</sup>.

Solo la política exterior de Azerbaiyán se mantuvo independiente de Moscú. De hecho, Azerbaiyán fue el primer estado postsoviético en quedar libre de fuerzas militares rusas (en 1993). Esto no evitó que Moscú inspirase golpes militares en Azerbaiyán<sup>(13)</sup>. El primero tuvo como resultado el retorno al poder de Heydar Aliyev, anterior líder del Azerbaiyán soviético, que se convirtió en presidente de Azerbaiyán (1993-2003). Durante su primer año en el poder, el país se unió a la CEI y firmó el Tratado de Seguridad Colectiva<sup>(14)</sup>. Sin embargo, el apoyo de Rusia a Armenia en la guerra sobre Karabaj y los intentos de derrocar al mismo Aliyev por su diplomacia independiente con respecto al petróleo dañaron las relaciones con Rusia.

A mediados de los noventa, Georgia y Azerbaiyán comenzaron a acercarse al Oeste. Las relaciones de Georgia con Rusia estaban deterioradas y Shevardnadze estaba tratando de construir alianzas con Occidente para solucionar sus conflictos territoriales y problemas económicos. El Gobierno de Azerbaiyán firmó un contrato de división de producción de petróleo con compañías energéticas europeas, con el objetivo de desarrollar sus campos petrolíferos (“el contrato del siglo”). Esto dio comienzo a una era de crecimiento económico y de una mayor autoconfianza de Azerbaiyán a nivel internacional. Incluso Armenia se embarcó en una doctrina de complementariedad en relaciones internacionales para equilibrar su asimétrica relación con Rusia.

Pero fue con EE. UU. y, en menor grado, con Europa, con quien se asociaron los países del Cáucaso Sur. La política de EE. UU. hacia la región comenzó a cambiar a mediados de los noventa, durante la segunda presidencia de Bill Clinton. Los Estados Unidos se involucraron en la implementación del proyecto del oleoducto de Bakú-Tiflis-Ceyhán (BTC). El petróleo de Azerbaiyán era visto como contribuyente a la diversificación

---

<sup>(10)</sup> Aunque Rusia no consiguió asegurar sus fuerzas de paz en el Alto Karabaj, debido a la resistencia de Bakú, así como de otros países occidentales en la OSCE. Véase MIRZOYAN, Alla. *Armenia, the Regional Powers, and the West. Between History and Geopolitics*. New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 36.

<sup>(11)</sup> MIRZOYAN, pp. 46-47.

<sup>(12)</sup> MIRZOYAN, p. 22.

<sup>(13)</sup> CORNELL, pp. 77, 85.

<sup>(14)</sup> Azerbaiyán nunca ratificó el Tratado y se retiró de la OTSC en 1999.

global del suministro de petróleo y de la seguridad energética de los socios de EE. UU. en la región. La independencia de Azerbaiyán y Georgia (como estado de tránsito) fue crucial para los Estados Unidos, Turquía y los socios europeos (principalmente Reino Unido y Noruega). El descubrimiento del yacimiento de gas Shaj Deniz en aguas del mar Caspio de Azerbaiyán en 1999 cambió la geoconomía del Cáucaso Sur, abriendo la posibilidad de aliviar no solo la dependencia petrolífera de países del Oriente Medio y la OPEC por parte del Oeste, sino también el dominio del suministro de gas a Europa por parte de Rusia.

Tras el 11-S y la guerra en Iraq, los Estados Unidos ampliaron su presencia y lanzaron una política más activa en el Cáucaso Sur, como parte de una política más amplia que englobaba a Oriente Medio y la lucha anti-terrorista<sup>(15)</sup>. Los Estados Unidos se involucraron en la cooperación con Georgia y Azerbaiyán en seguridad. En 2002, los EE. UU. ofrecieron ayuda militar a Georgia a través del Programa de Equipamiento y Entrenamiento de Georgia (GTEP, en siglas en inglés). La importancia de una asociación militar con Azerbaiyán, un país secular, prooccidente, mayoritariamente musulmán, y bordeando el Oriente Medio, creció a ojos de Washington<sup>(16)</sup>.

Azerbaiyán y Georgia aprovecharon al máximo el programa de la OTAN, la Asociación para la Paz (PfP, en siglas en inglés), lanzado en 1994 con el objetivo de incrementar los lazos políticos y militares con países europeos no pertenecientes a la OTAN. La participación de Armenia en el PfP fue más limitada y cauta debido a su alianza militar con Rusia y a sus malas relaciones con Turquía, país vecino y miembro de la OTAN<sup>(17)</sup>. No obstante, en el contexto post-11S, especialmente cuando los Estados Unidos descongelaron su asistencia a Azerbaiyán, incluyendo la cooperación militar, Armenia expandió su cooperación con la OTAN, incluyendo el Proceso de Planificación y Revisión, una valoración de sus fuerzas armadas llevada a cabo por la Alianza Atlántica.

Los grandes estados miembros Francia, Alemania y Reino Unido estuvieron entre los primeros en abrir embajadas en los tres países del Cáucaso Sur hacia mediados de los años noventa. Holanda abrió su embajada en Tiflis también a comienzos de esa década. Estos países de la UE fueron los primeros en recibir presencia diplomática procedente del Cáucaso Sur. Ya en 2002, Reino Unido designó un enviado especial a Georgia, ampliando sus responsabilidades a todo el Cáucaso Sur un año más tarde. Reino Unido y Alemania proporcionaron asistencia militar a

---

<sup>(15)</sup> SHAFFER, Brenda. "US Policy", in Dov Lynch, eds., *The South Caucasus: a challenge for the EU*, p. 53.

<sup>(16)</sup> SHAFFER, p. 58.

<sup>(17)</sup> MIRZOYAN, p. 147.

Georgia. La presidencia de Suecia en la Unión en 2001 identificó al Cáucaso Sur como una de sus prioridades, requiriendo una revisión importante de la política de la UE y organizando una primera visita ministerial de Troika al Cáucaso Sur en febrero de 2001<sup>(18)</sup>.

Bruselas llegó más tarde al Cáucaso Sur. La Comisión Europea abrió su Delegación en Tiflis en 1995 para tratar asuntos relativos a los tres países. En 1996 se firmaron sendos Acuerdos de Asociación y Cooperación (PCAs, en siglas en inglés) con los países del Cáucaso Sur, después de haberlo hecho con Rusia, Ucrania y Moldavia. La UE había incluso debatido si firmar PCAs con países del Cáucaso Sur, dadas sus dificultades pos-conflicto<sup>(19)</sup>. La sincronización de los procesos de firma mostró la tendencia de la Unión a tratar los tres países como un ente único. Tras la ratificación por parte de los estados miembros de la UE, los acuerdos entraron en vigencia en 1999. Dichos acuerdos tenían un enfoque hacia la cooperación económica y técnica. Sin embargo, jugaban un papel importante en la institucionalización del diálogo político entre los países del Cáucaso Sur y la UE. La organización institucional incluye un Consejo de Cooperación (reuniones a nivel ministerial una vez al año), un Comité de Cooperación (con reuniones frecuentes y trabajo en subcomités formados por altos cargos de la Comisión Europea, del Consejo de la UE y del gobierno caucásico correspondiente), y un Comité de Cooperación Parlamentaria (para intercambiar ideas y hacer recomendaciones al Consejo de Cooperación). Al contrario que en los casos de Rusia y Ucrania, no se concibieron reuniones regulares a los más altos niveles políticos (cumbres) entre los países del Cáucaso Sur y la UE<sup>(20)</sup>.

**Tabla 2-1. Asistencia de la UE a los países del Cáucaso Sur en 1992-2003 (tramo bilateral), millones de euros**

	Armenia	Azerbaiyán	Georgia
Asistencia técnica (TACIS)	78,9	86,5	84
Programa de seguridad y ayuda alimentaria	131,5	142,7	138
Asistencia macrofinanciera	28,7	30	25
Ayuda humanitaria	68,79	101,59	100

<sup>(18)</sup> LYNCH, Dov. *Why Georgia Matters. Chaillot Paper* n.º 86. Paris: EU Institute for Security Studies, 2006, p. 61.

<sup>(19)</sup> POPESCU, p. 69.

<sup>(20)</sup> Los PCA con los países del Cáucaso Sur también diferían en otros aspectos de los firmados con países del este de Europa: contenían un capítulo exclusivamente sobre la cooperación para la democracia y los derechos humanos, aunque esto no llevó a un mayor esfuerzo por parte de la UE para promover la democracia en la región. Al mismo tiempo, los PCA no contemplaban la posibilidad de establecer un área de libre comercio, al contrario que en los casos de Rusia, Ucrania y Moldavia, aunque, en la práctica, no supuso una diferencia a nivel de implementación.

**Tabla 2-1. (continuación)**

	<b>Armenia</b>	<b>Azerbaiján</b>	<b>Georgia</b>
Rehabilitación en zonas de conflicto	-	18,37	17
PESC/Mecanismo de Reacción Rápida	-		4
Democracia y derechos humanos (EDIHR)			2
Seguridad nuclear	22		-
Otros	1,5		4
<b>TOTAL</b>	<b>331,39</b>	<b>379,16</b>	<b>374</b>
Asistencia técnica (TACIS)	78,9	86,5	84

Fuente: Comisión Europea. Servicio Europeo de Acción Exterior

La asistencia proporcionada por la Comisión Europea hizo de la UE un donante importante para la región, a la que proporcionó ayuda técnica, humanitaria y alimenticia, así como apoyo a la rehabilitación de zonas de conflicto. Además, desde mediados de los 90, la Comisión también financió los programas regionales TRACECA e INOGATE, para facilitar los lazos de transporte y energía con Europa del Este, el Cáucaso Sur y Asia Central y Turquía. Bakú jugó un papel importante en ambos programas, hospedando el secretariado de TRACECA desde 2000 y la primera conferencia ministerial de energía en 2004, que dio pie a la aparición de la Iniciativa Bakú a partir de INOGATE para facilitar el comercio y la integración de mercados de energía entre la UE y los países del mar Negro y del mar Caspio. Como reflejo de los desarrollos de la infraestructura energética en la región, hacia 2000, el Cáucaso Sur ganó importancia en los documentos de la Comisión Europea como región de tránsito de suministro energético a Europa, cuando la Comisión hizo un primer (e infructuoso) intento por lanzar una política energética común en la UE<sup>(21)</sup>.

## ■ DESDE EL OBSERVADOR PASIVO HASTA EL ACTOR PRINCIPAL: DESDE LA AMPLIACIÓN DE LA UE HASTA LA GUERRA EN GEORGIA

A partir del año 2000, el interés de Europa por el Cáucaso Sur comenzó a crecer. Las políticas europeas se vieron afectadas por la cambiante geopolítica del Cáucaso Sur y de Asia Central. La cooperación de EE. UU. y la OTAN con la región, incrementada tras las intervenciones militares

<sup>(21)</sup> Por ejemplo, véase European Commission, Green Paper: *Towards a European strategy for the security of energy supply*, 29 November 2000, COM/2000/0769 final, [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&ty pe\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2000&nu\\_doc=769](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&ty pe_doc=COMfinal&an_doc=2000&nu_doc=769).

en Afganistán e Iraq, tuvo una influencia definitiva en los europeos. Por otra parte, a medida que avanzaban las construcciones del oleoducto y del gasoducto para conectar la región del Caspio con Europa, el Cáucaso Sur ganó importancia para la política de seguridad energética de la UE. Cambios internos en la UE tuvieron una mayor influencia en la visión del Cáucaso Sur como una región propia en cuanto a la política exterior de la UE.

En 1999, el recién creado puesto de Secretario General y Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común fue asumido por el político español Javier Solana, que previamente había servido como secretario general de la OTAN en 1995-1999, exactamente cuando la OTAN lanzó la Asociación para la Paz promoviendo la cooperación con los países postsoviéticos. Javier Solana había visitado la región como representante de la OTAN, lo que contribuyó a su compromiso con el Cáucaso Sur cuando él se incorporó a su puesto en la UE. La Estrategia Europea de Seguridad de 2003, redactada bajo el liderazgo de Solana en el desafiante contexto post-11S, manifestaba que los problemas del Cáucaso Sur, “que en su momento será también una región limítrofe” a la UE, debían recibir “un interés mayor y más activo”<sup>(22)</sup>.

La ampliación hacia el este de 2004-2007 cambió la geopolítica interna de la UE. La UE expandió sus fronteras a estados poscomunistas y postsoviéticos y, desde la entrada de Rumanía y Bulgaria, hizo frontera con el Cáucaso Sur a través del mar Negro. La entrada de los países poscomunistas, que vivieron una transformación política y económica acelerada debido a su integración europea y euroatlántica, también cambió la identidad de la Unión. La mayoría de estos estados se mostraban cautelosos ante el papel de Rusia en la vecindad postsoviética, y trataron de crear un cinturón de seguridad abogando por un mayor compromiso de la UE con la región.

No obstante, los países del Cáucaso Sur no fueron incluidos inicialmente en la Política Europea de Vecindad, que buscaba mejorar las relaciones con los vecinos del Este y Sur para “promover la estabilidad y prosperidad dentro y fuera de las fronteras de la Unión”<sup>(23)</sup>. El Cáucaso Sur era mencionado solamente en un pie de página de la comunicación de la Comisión Europea de mayo de 2003 “Una Europa más amplia”, que establecía un marco

---

<sup>(22)</sup> Consejo de la Unión Europea. *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre 2003.

<sup>(23)</sup> European Commission, *Wider Europe Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 11 marzo 2003.

conceptual para la Política Europea de Vecindad (PEV)<sup>(24)</sup>. En su lugar, el Consejo decidió asignar a un representante especial para el Cáucaso Sur en julio de 2003 (aunque había rechazado esta idea en 2002 cuando lo había propuesto Reino Unido<sup>(25)</sup>).

En diciembre de 2003, el Parlamento Europeo adoptó una resolución recomendando a la UE incluir al Cáucaso Sur en la PEV. Muchos analistas creen que fue el momento creado por la Revolución de las Rosas en Georgia, en noviembre de 2003, lo que convenció a estados miembros indecisos a incluir al Cáucaso Sur en la PEV (enero de 2004)<sup>(26)</sup>. El documento de estrategia sobre la PEV adoptado por la Comisión en mayo de 2004 incluía al Cáucaso Sur en la nueva política de vecindad de la UE.

La PEV propuso a los vecinos la posibilidad de participación en el mercado interior de la UE y una mayor integración y liberalización para promover la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales (las cuatro libertades), aunque evitaba hacer una promesa de una ampliación futura. La PEV estructuró las relaciones entre la UE y los países del Cáucaso Sur según objetivos, como la intensificación del diálogo político, la integración económica y el comercio, el desarrollo económico y social, la cooperación en área de justicia y asuntos interiores, la integración de redes de transporte, energía y telecomunicaciones, la investigación, la cooperación en seguridad y prevención de conflictos, la promoción de contactos entre personas y la promoción de la cooperación regional.

La PEV se desarrolló, principalmente, a través de Planes de Acción (PA) individuales firmados por la UE y los países socios. Los Planes de Acción fueron firmados por cada uno de los países del Cáucaso Sur en noviembre de 2006 por un periodo de cinco años (en comparación, la UE firmó Planes de Acción con Ucrania y Moldavia en febrero de 2005 por un periodo de tres años, lo cual indicaba que el Cáucaso Sur continuaba rezagándose en la política de la UE hacia una región más amplia de la NIS del Oeste). Estos documentos establecían áreas de prioridad para la cooperación, objetivos generales y acciones específicas para cada uno de ellos. Debido a que el número de medidas y acciones a realizar por países del Cáucaso Sur superaba en número a aquellas a realizar por la UE en conjunto, los Planes

---

<sup>(24)</sup> Los motivos fueron geográficos. Algunos funcionarios del grupo de trabajo de la Comisión, principalmente de la DG de Ampliación, argumentaron que los países del Cáucaso Sur no eran vecinos de la UE. Véase LUSSAC, p. 614.

<sup>(25)</sup> Véase POPESCU, p. 71.

<sup>(26)</sup> BARDACKÇI, Mehmet. "EU Engagement in Conflict Resolution in Georgia: Towards a More Proactive Role". *Caucasian Review of International Affairs* vol. 4 (3) 2010, p. 223; JONES, Stephen. "The Rose Revolution: A Revolution Without Revolutionaries?". *Cambridge Review of International Affairs*, 19 (1) 2006, p. 46.

de Acción eran vistos como listas de reformas a cumplir por los países vecinos para acercarse a la Unión.

La implementación de los PA tuvo el respaldo financiero de una nueva herramienta de ayuda de la UE. El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (ENPI, por sus siglas en inglés), introducido en 2007, y abordaba acciones a nivel nacional, regional, transfronterizo y sectorial. Una novedad importante del ENPI era la introducción del apoyo presupuestario sectorial además de asistencia técnica. Los instrumentos de política de ampliación Twinning y TAIEX también fueron ofrecidos a los países de la PEV para ayudar en las reformas a la Administración pública. Los componentes nacionales del ENPI se enfocaron en tres áreas prioritarias en países del Cáucaso Sur. La democracia y el buen gobierno fueron indicados como el área de mayor prioridad para los tres países, a la cual se asignó aproximadamente un tercio de los fondos. La segunda prioridad fue la reforma reglamentaria y el desarrollo de la capacidad administrativa y la dimensión económica de la PEV. La tercera prioridad fue la reducción de la pobreza y las reformas sociales en el caso de Armenia y Georgia, mientras que, en el caso de Azerbaiyán, se apoyaron las reformas económicas y legislativas en sectores de transporte, energía y medio ambiente. Además, en Georgia, la UE financió la rehabilitación y reconstrucción de las zonas de conflicto como medida de fomento de la confianza y la mejora de las condiciones de vida de las personas afectadas (ver tabla 2-2).

**TABLA 2-2. Fondos del ENPI (componente nacional) en 2007-2010,**  
**millones de euros**

	Armenia	Azerbaiyán	Georgia
Democracia y buen gobierno	29,5	30	31,5
Reforma reglamentaria y desarrollo de la capacidad administrativa, desarrollo económico	29,5	32	31,5
Reducción de la pobreza/Energía, transporte, medio ambiente (AZ)	39,4	30	38,4
Apoyo a la resolución de conflictos			19
<b>Total</b>	<b>98,4</b>	<b>92</b>	<b>120,4</b>

Fuente: Comisión Europea. ENPI, National Indicative Programmes for 2007-2010.

La PEV introdujo los principios de condicionalidad, diferenciación y apropiación conjunta en las relaciones con países vecinos. La condicionalidad interpretada en el contexto de la política de ampliación de la UE significa que el progreso en relaciones de la UE con cada uno de los países vecinos depende de las reformas políticas y económicas de esos países. No obstante, voces críticas advirtieron que los incentivos ofrecidos

por la UE eran demasiado imprecisos e insignificantes para fomentar las reformas en los países vecinos, especialmente en áreas como democracia y derechos humanos. Mientras Georgia, liderada por la ambición del Gobierno de Saakashvili para entrar en la UE, se mostraba más receptiva al impacto normativo de la Unión, Armenia y Azerbaiyán estaban menos interesadas en la integración con la UE y eran menos propensas a incorporar los cambios fomentados por la misma<sup>(27)</sup>. De hecho, según los informes anuales de Freedom House, el comportamiento democrático de los tres países del Cáucaso Sur en el periodo 2005-2008 muestra una tendencia hacia el deterioro. Las evaluaciones independientes realizadas por observadores de la sociedad civil y por investigadores independientes de los países del Este de la PEV también exponen que los progresos en la implementación de los PA en el terreno de la reforma política han sido irregulares y esporádicos, mientras que en los peores casos se produjeron retrocesos en algunos sectores<sup>(28)</sup>.

El principio de apropiación conjunta no era seguido de forma estricta, ya que los países vecinos no participaron en el proceso de elaboración del programa de la PEV<sup>(29)</sup>. El principio de diferenciación, que busca tener en cuenta las distintas situaciones y necesidades de los países vecinos, seguía una lógica poco ortodoxa en la práctica. Mientras en su política hacia Georgia la UE se centró más en la reforma democrática, por ejemplo, al proporcionar una misión de Estado de derecho en el periodo 2004-2005, la cooperación de la UE con Azerbaiyán se ha reducido principalmente a las cuestiones energéticas.

Una de las principales desventajas de la PEV en el Cáucaso Sur ha sido la impotencia para abordar problemas de resolución de conflictos. Al estar liderada por la Comisión Europea, las áreas comunitarias tuvieron mayor éxito (por ejemplo, la cooperación técnica y el comercio), mientras que, hasta 2008, la Unión no consiguió jugar un papel activo en la resolución de los conflictos en el Cáucaso Sur. A pesar de las demandas de Georgia de una mayor involucración por parte de la UE, la Unión era reacia a intermediar para no poner en peligro las relaciones con Rusia.

La primera representante especial de la UE (REUE) para el Cáucaso Sur fue la diplomática finlandesa Heikki Talvitie, experimentada en los conflictos

<sup>(27)</sup> STEWART, Emma. "Mind the Normative Gap? The EU in the South Caucasus", en Whitman, Richard, ed., *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*. Palgrave Macmillan 2011, p. 81.

<sup>(28)</sup> Véase BOONSTRA Jos, SHAPOVALOVA Natalia. "La Asociación Oriental de la Unión Europea: Un año de retrocesos". Documento de Trabajo 90. Madrid: FRIDE, 2010, p. 2.

<sup>(29)</sup> Véase GHAZARYAN, Narine. "The ENP and the Southern Caucasus: Meeting the Expectations?", en Whitman, Richard G., and Stefan Wolff, eds., *The European Neighborhood Policy in Perspective. Context, Implementation and Impact*. Palgrave Macmillan 2010, pp. 236-237.

regionales tras haber representado a Finlandia en el Grupo de Minsk a comienzos de los años noventa. Sin embargo, a la REUE se le dio un mandato limitado y no se le asignó presupuesto (durante los primeros seis meses, fue financiada por Finlandia). Además, Heikki Talvitie permaneció en Helsinki durante todo su mandato. De acuerdo con la investigación realizada por Nicu Popescu sobre este hecho, la REUE no fue designada tras un consenso en la UE para involucrarse en el Cáucaso Sur de forma pro-activa, sino para compensar a los países de la región por su exclusión durante los comienzos de la PEV<sup>(30)</sup>. En 2006, el diplomático sueco Peter Semneby fue designado nuevo REUE con un mandato extendido. Su papel era contribuir a la resolución de los conflictos regionales y no solamente servir de apoyo al trabajo realizado por la ONU y el OSCE. Con base en Bruselas, el REUE dependía de personal situado en la delegación de la UE en Tiflis y de los asesores políticos en Bakú y Ereván.

A pesar de los esfuerzos diplomáticos de Georgia por internacionalizar la presencia de fuerzas de paz en las zonas de conflicto, la UE rechazó enviar una misión de paz. En su lugar, en julio de 2004, la UE desplegó una misión de Estado de derecho en Georgia, con el objetivo de mostrar su apoyo al nuevo Gobierno de Tiflis. Esta primera misión, confinada dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), tenía como tarea asistir a Georgia en la puesta en marcha de una reforma de la justicia criminal, contribuyendo así a los esfuerzos de promoción de la democracia, aunque sin llegar a involucrarse en la resolución de los conflictos.

La UE nunca llegó a enviar otra misión PESD para sustituir la misión de observación de fronteras de la OSCE en Georgia, cuya continuación había sido vetada por Rusia en 2004. Como escribió Dov Lynch, quien, a su vez, citaba a un oficial Georgiano, Georgia estaba, literalmente, suplicando a la UE que tomase el relevo de la OSCE<sup>(31)</sup>. La UE no llegó a superar la división interna respecto a este asunto, con Reino Unido y los estados bálticos apoyando la misión, y los miembros del Sur, y en cierto grado Alemania, oponiéndose a dicha medida<sup>(32)</sup>. En su lugar, el mandato del REUE y su equipo de apoyo fueron ampliados para hacerse responsables de la observación de fronteras (inicialmente fueron enviados tres consejeros y luego se amplió su número a doce), aunque trataron de restarle visibilidad para no antagonizar a Rusia<sup>(33)</sup>. Además, la propuesta de ampliar el mandato del equipo de apoyo fronterizo para cubrir Abjasia y Osetia del Sur fue vetada por Grecia en abril de 2007. Una vez más,

---

<sup>(30)</sup> POPESCU, p. 73-74.

<sup>(31)</sup> LYNCH, p. 14.

<sup>(32)</sup> POPESCU, p. 75.

<sup>(33)</sup> Véase HUFF, Ariella. *The role of EU defence policy in the Eastern neighborhood. Occasional Paper n.º 91*. París: EU Institute for Security Studies, 2011, p. 19.

disponemos de pocas explicaciones de este hecho siendo la más plausible la ofrecida por Nicu Popescu: que el veto de Grecia fue apoyado de forma tácita por otros estados miembros para no disgustar a Rusia<sup>(34)</sup>. A pesar del incremento del esfuerzo de la UE en comparación con los años noventa, el compromiso de la Unión se mantuvo a un bajo nivel, insuficiente para prevenir el deterioro de la situación entre 2004-2008, que condujo a la guerra entre Rusia y Georgia en agosto de 2008<sup>(35)</sup>.

En el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán sobre el Alto Karabaj, la UE no se involucró de ninguna forma. Esta falta de participación puede ser explicada por la escasa demanda por parte de Bakú y Ereván y por el dominio de Francia en el Grupo de Minsk, el principal mecanismo para la mediación en este conflicto. Azerbaiyán bloqueó todo apoyo financiero a Alto Karabaj, el cual, al contrario que en el caso de Osetia del Sur y Abjasia, no pudo beneficiarse de la ayuda de la UE para la reconstrucción posconflicto.

A pesar de haber evitado involucrarse de forma significativa en la resolución de conflictos en el Cáucaso Sur, la UE se puso al frente de la mediación internacional para parar la guerra entre Rusia y Georgia, y fue el único actor internacional *in situ* monitorizando el proceso de alto el fuego. La UE, representada por el presidente francés Nicolás Sarkozy, también presidente rotativo del Consejo Europeo en la segunda mitad de 2008, medió un acuerdo de alto el fuego entre Rusia y Georgia. La UE buscaba aportar un apoyo más robusto a la paz en Georgia, debatiendo entre la posibilidad de enviar una misión militar de paz o, en su lugar, una misión de observación civil. Al oponerse muchos estados miembros a enviar misiones militares de paz al Cáucaso Sur, prevaleció la segunda opción<sup>(36)</sup>. Como resultado, la UE desplegó rápidamente su segunda misión PESD en Georgia, la Misión de Observación de la Unión Europea (EUMM, en siglas en inglés). La misión estaba formada por 300 civiles que observaban la línea de alto el fuego desde el lado de Georgia (la entrada a Osetia del Sur y Abjasia no les fue permitida por Rusia y las autoridades separatistas). Asimismo, la UE nombró al francés Pierre Morel representante especial para la crisis en Georgia, cuyo cometido fue ayudar en la preparación de negociaciones internacionales, dentro del marco del acuerdo de alto

---

<sup>(34)</sup> POPESCU, p. 82.

<sup>(35)</sup> Voces críticas indicaron que el Oeste, incluyendo Europa, no estaba capacitado para prevenir el nuevo conflicto de Georgia, a pesar de indicativos de que Rusia estaba preparando una resolución militar desde 2003 (ILLARIONOV, Andrei. "The Russian Leadership's Preparations for War, 1999-2008", [en] Svante Cornell and Frederick Starr, eds., *The Guns of August 2008: Russia's War in Georgia*. New York: M.E. Sharpe, 2009, pp. 49-84; AS-MUS, Ronald. *A Little War That Shook The World. Georgia, Russia and the Future of the West*. Palgrave Macmillan, 2010, pp. 53-86).

<sup>(36)</sup> POPESCU, p. 87.

el fuego, y representar a la UE en ellas. La Unión se convirtió en un copresidente de las conversaciones de Ginebra, junto con la ONU y la OSCE, y se comprometió a aportar 500 millones de euros en la conferencia internacional de donantes a Georgia. Con la salida de las misiones de la OSCE y la ONU de Osetia del Sur y Abjasia, la EUMM se convirtió en la única presencia internacional de paz en Georgia.

El papel de la EUMM ha sido valorado positivamente, al permitir una investigación imparcial de los conflictos fronterizos y de las violaciones de derechos humanos. Asimismo, ha contribuido a la prevención de nuevos actos de violencia. Sin embargo, la misión solo ha mantenido la paz en el lado georgiano de la frontera y no ha podido actuar en el otro. El Acuerdo de Seis Puntos de alto al fuego sólo ha sido implementado de forma parcial. Rusia no ha retirado sus tropas militares a la línea en la que estaban estacionadas antes del inicio de las hostilidades. El único éxito visible ha sido la retirada militar rusa del pueblo de Perevi, ubicado en zona georgiana, en octubre de 2010. Incluso este hecho parece insignificante en comparación con la militarización reforzada de Osetia del Sur y Abjasia<sup>(37)</sup>.

La UE ha sido incapaz de alentar a Rusia a implementar el acuerdo. Los límites de su influencia sobre Rusia se pusieron de manifiesto cuando el Consejo discutía posibles sanciones a dicho país. Los estados miembros, una vez más, se separaron en dos bloques: unos promoviendo una respuesta más dura, y otros demandando una decisión más cuidadosa. Como resultado, la cumbre extraordinaria de la UE decidió congelar las negociaciones de un nuevo acuerdo estratégico con Rusia, aunque tal suspensión duró solamente dos meses y las relaciones con Moscú continuaron en su forma usual.

En resumen, desde la inclusión del Cáucaso Sur en la PEV, la UE se involucró de forma gradual en dicha región. La Unión incrementó su presencia diplomática abriendo delegaciones de la Comisión Europea (que pasaron a representar a la UE a partir de 2010) en Bakú y Ereván en 2008. Se firmaron Planes de Acción de la PEV con cada uno de los tres países del Cáucaso Sur para servir como plan de cooperación y de reformas internas. No obstante, la Unión se mostró reacia a promocionarse como actor en la mediación de conflictos, prefiriendo evitar el conflicto de forma directa y centrarse en proporcionar ayuda financiera, en la diplomacia y en la fomentación de la cooperación regional. Esto cambió con la guerra de Rusia-Georgia, cuando la UE lideró en la mediación de un alto el fuego y envió una misión PESD a las fronteras de Georgia con regiones disidentes.

---

<sup>(37)</sup> SHAPOVALOVA, Natalia. "Eludir otra guerra en el Cáucaso Sur", en Martingui, Ana, y Richard Youngs, eds., *Desafíos para la política exterior europea en 2011. Después de la crisis*. Madrid: FRIDE, 2010, p. 85.

Al ser este un compromiso *ad hoc*, en respuesta directa a una crisis, la estrategia política y de seguridad de la UE para afrontar conflictos del Cáucaso Sur aún está por elaborar.

## ■ LA ASOCIACIÓN ORIENTAL Y LA EUMM: ¿LA UE COMO UN ACTOR PRINCIPAL EN EL CÁUCASO SUR?

Después de la guerra en Georgia en agosto 2008, la Asociación Oriental (AO), una propuesta de Polonia y Suecia para fortalecer la política de la UE hacia los seis países vecinos del Este, se convirtió en una política prioritaria para la Unión. En la cumbre de inauguración de la Asociación Oriental, en Praga en mayo 2009, los líderes de la UE, junto con los de Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania, confirmaron que “el principal objetivo de la Asociación Oriental es crear las condiciones necesarias para acelerar la asociación política y una mayor integración económica entre la Unión Europea y los países asociados interesados”<sup>(38)</sup>.

En síntesis, la AO presenta una simbiosis “de la más generosa oferta de la PEV” que la UE había desarrollado en sus relaciones con Ucrania<sup>(39)</sup> (el tramo bilateral) y un apoyo a la cooperación regional (el tramo multilateral). El tramo bilateral es el corazón de la AO. Los principales objetivos de esta asociación –la asociación política y la integración económica de los países vecinos– son implementados a través de instrumentos bilaterales tales como los acuerdos de asociación (AA), áreas de libre comercio amplias y profundas (DCFTA, por sus siglas en inglés) y la liberalización de visados. El tramo bilateral es también importante en el sentido de que los países más avanzados de la AO podrían servir como estímulo para aquellos que se encuentran retrasados<sup>(40)</sup>.

Los Acuerdos de Asociación (AA) con los países vecinos se construyen también a partir de la condicionalidad positiva de la PEV. Sin embargo su mayor fortaleza en comparación con los Planes de Acción de la PEV es que son legalmente vinculantes y cuentan con un fuerte sistema de seguimiento y evaluación, que incrementa la posibilidad de una implementación eficaz. Las áreas de libre comercio amplias y profundas abren, para los vecinos

<sup>(38)</sup> Declaración Conjunta de la Cumbre de Praga de la Asociación Oriental. Praga, 7 de mayo de 2009. Bruselas, 8 de mayo de 2009 8435/09 (Presse 78) (OR. en).

<sup>(39)</sup> Por ejemplo, Ucrania estaba negociando un nuevo y ambicioso acuerdo con la UE desde 2007, y, en 2008, se decidió que llevaría por nombre “Acuerdo de Asociación”. Desde 2008 también se llevaron a cabo negociaciones sobre el área de libre comercio amplia y profunda entre la UE y Ucrania.

<sup>(40)</sup> BOONSTRA, Jos, SHAPOVALOVA, Natalia, p. 3.

orientales, la posibilidad de mayor acceso al mercado de la UE a cambio de reformas internas.

Pero los costes de implementación de tales acuerdos serán altos (los costes de adoptar e implementar el *acquis communautaire*, y la apertura a mayor competencia en los mercados internos, que también tiene costos políticos a ojos de algunos regímenes más autoritarios de la región). Es por ello que todavía no se sabe hasta qué punto estos acuerdos serán una herramienta de éxito para la promoción de las reformas.

Las negociaciones sobre los AA con Armenia, Azerbaiyán y Georgia comenzaron, de forma simultánea, en julio de 2010, notablemente más tarde del inicio de las correspondientes negociaciones con Ucrania (marzo de 2007) y Moldavia (enero de 2010). Mientras que Ucrania y Moldavia debieron llevar a cabo unas elecciones parlamentarias libres como condición para abrir las negociaciones sobre los AA, esta restricción no fue impuesta para iniciar negociaciones con el Cáucaso Sur. La UE prefirió actuar guiada por el pragmatismo y no imponer sus valores democráticos a sus vecinos del Cáucaso Sur. La UE pudo haber decidido que un condicionamiento estricto aplicado a los países del Cáucaso Sur podía retrasar la renovación de relaciones contractuales por un tiempo indefinido. Tal vez la Unión quiso evitar la creación de líneas divisorias y la competición en la región que se produciría de ofrecer un AA a Georgia y no a Armenia y Azerbaiyán, al tener la primera unos estándares electorales más altos y, con ello, una mayor facilidad para cumplir los requisitos de la UE.

Al ser Armenia y Georgia miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la UE les ha ofrecido un DCFTA. Este tipo de acuerdo va más allá de la liberalización del comercio, marcando reformas regulatorias a ser llevadas a cabo por los países vecinos para facilitar el acceso de bienes y servicios y para crear un clima favorable a inversiones. Los estudios de viabilidad de DCFTA para Armenia y Georgia, encargados por la Comisión en 2008, mostraron que, si bien ambos países se beneficiarían de tales fórmulas de libre comercio, aún no estaban preparados para ello. Así, la Comisión estableció un número de requisitos (como reformar las barreras técnicas al comercio, los estándares sanitarios y fitosanitarios, los derechos de propiedad intelectual y la política de competitividad), que debían ser cumplidas antes de que comenzaran las negociaciones sobre el DCFTA.

Finalmente, en diciembre de 2011, la Comisión Europea decidió iniciar las negociaciones sobre el DCFTA con Moldavia y Georgia a comienzos de 2012. Basándose en la experiencia de otros países (por ejemplo, Ucrania) y regiones, las negociaciones sobre libre comercio pueden llevar

---

varios años. Un posible acuerdo de libre comercio con Azerbaiyán aún se encuentra más distante, dado que este país aún no ha entrado en la OMC.

La libre circulación de personas podría ser el incentivo más tangible para el vecindario oriental, pero la UE es reacia a aceptar una liberalización amplia. A corto plazo, la UE ha prometido facilidades en el sistema de expedición de visados, una cobertura consular más amplia y centros conjuntos de aplicación de visados. A cambio de esto, los países receptores deben adoptar acuerdos de readmisión y realizar reformas en su política migratoria.

Al Cáucaso Sur se le ofreció la facilitación y liberalización de visados más tarde que a los países vecinos de Europa del Este (Rusia, Ucrania y Moldavia). Georgia firmó un acuerdo de facilitación de expedición de visados y un acuerdo de readmisión de inmigrantes ilegales con la UE en 2010, y comenzó a implementarlos en marzo de 2011. La UE planea iniciar tales negociaciones con Armenia y Azerbaiyán a finales de febrero de 2012.

Entre los países del Cáucaso Sur, Georgia es líder en cuanto a avances en sus relaciones con la UE. El país estuvo entre los primeros de la AO en concluir un acuerdo de espacio aéreo común con la UE, que facilita su integración gradual en el mercado de aviación paneuropeo. Tiflis también fue el primero del Cáucaso en llevar a cabo una asociación de movilidad con la UE para promover la migración legal (en 2009), al cual siguió Armenia (2011).

El tramo multilateral es la mayor novedad de la AO. La AO introdujo una estructura operacional relativamente simple, que incluye a las instituciones de la UE, a los veintisiete estados miembros y a los seis estados asociados, y que proporciona un apoyo político de alto nivel y un número suficiente de encuentros entre expertos que aseguran su impacto práctico.<sup>(41)</sup> Las cumbres bianuales y las reuniones ministeriales de la Asociación Oriental reciben el apoyo de cuatro plataformas temáticas que se reúnen dos veces al año. Estas plataformas se convocan a nivel de altos funcionarios y tratan asuntos de democracia, buen gobierno y estabilidad (plataforma 1); integración económica y convergencia con las políticas de la UE (plataforma 2); seguridad energética (plataforma 3), y contactos entre personas (plataforma 4). Las plataformas se apoyan en el trabajo de paneles de expertos e iniciativas prioritarias que buscan promover la cooperación sectorial y el acercamiento a los estándares de la UE (ver tabla 2-3).

---

<sup>(41)</sup> BOONSTRA, SHAPOVALOVA, p. 7.

**Tabla 2-3. La Asociación Oriental y el Cáucaso Sur**

El tramo bilateral						
	Armenia		Azerbaiyán		Georgia	
Acuerdo de Asociación (AA)	Negociaciones desde 2010		Negociaciones desde 2010		Negociaciones desde 2010	
Áreas de Libre Comercio Abiertas y Profundas (DCFTA)	Consulaciones (Armenia tiene que cumplir las recomendaciones de la Comisión para empezar las negociaciones)		– (Primero, tiene que entrar en la OMC)		Negociaciones desde 2012	
Liberalización de visados (etapa: facilitación de expedición de visados/ acuerdos de readmisión)	Negociaciones desde 2012		Negociaciones desde 2012		Los acuerdos de facilitación y readmisión en vigor desde 2011	
Cooperación en otros campos (energía, transporte, etc.)	Observadora en la Comunidad Europea de Energía		Memorando de acuerdo bilateral (2006), declaración conjunta sobre el Corredor del Sur del gas (2011)		Observadora en la Comunidad Europea de Energía; el acuerdo sobre espacio aéreo común firmado en 2010	
El tramo multilateral						
Cumbre de la AO (UE 27 y AO 6 más las instituciones de la UE y observadores IFI)						
Cada dos años (2009, 2011)						
Consejo Ministerial ( Encuentro anual)						
Plataformas temáticas (Encuentros bianuales)						
Democracia, buen gobierno y estabilidad		Integración económica y convergencia con las políticas de la UE		Seguridad energética		Contactos entre personas
Paneles de trabajo – Encuentros más frecuentes						
Gestión integrada de las fronteras	Lucha contra la corrupción	La reforma administrativa	Reforma del poder judicial	Comercio (vinculado a DCFTA)	Política hacia pequeñas y medianas empresas	Medio ambiente y cambio climático
Las iniciativas prioritarias						
Programa de la gestión integrada de las fronteras	Pequeñas y medianas empresas	Mercados energéticos regionales, eficiencia energética y energías renovables		Prevención, alistamiento y respuesta a desastres naturales y accidentes		Gobernanza medioambiental
Iniciativas nongubernamentales						
Asamblea parlamentaria Euronest	Foro de Sociedad Civil		Conferencia de Poderes Locales y Regionales (CORLEAP)		Foro de Negocios	

La idea de una dimensión multilateral en la AO es generalmente considerada como positiva por los asociados. El apoyo a la cooperación regional también es visto como una forma de contribuir, a largo plazo, a un clima de encontrar fines pacíficos a los conflictos. Al mismo tiempo,

los conflictos existentes impiden la implementación de programas de cooperación regional. Por ejemplo, el programa de gestión integrada de las fronteras para el Cáucaso Sur, financiado por la UE, consiste esencialmente de dos tramos bilaterales que proporcionan apoyo en las fronteras entre Georgia y Armenia y entre Georgia y Azerbaiyán. Bakú tampoco se ha unido al esquema ENPI de cooperación transfronteriza para evitar proyectos comunes con Armenia.

Aún más importante es el hecho de que la AO ha involucrado a actores no gubernamentales en el formato multilateral. En mayo de 2011, se inauguró la Asamblea Parlamentaria Euronest, formada por los 60 representantes del Parlamento Europeo (PE) y 60 representantes de los parlamentos de los países vecinos (aunque, de momento, Bielorrusia no fue incluida debido a la falta de reconocimiento de su Parlamento por parte del PE). Euronest trabaja a través de comités homólogos a las plataformas temáticas de la AO. La segunda sesión plenaria de Euronest se celebrará en mayo de 2012 en Bakú.

En mayo de 2011, la Conferencia de Autoridades Regionales y Locales de la Asociación Oriental y la UE (CORLEAP, por sus siglas en inglés) se reunió por primera vez por iniciativa del Comité de Regiones de la UE. Su misión es organizar la representación de autoridades locales y regionales dentro de la AO. La presidencia polaca de la UE organizó, en septiembre de 2011, el primer Foro de Negocios de la AO.

Desde 2009, el Foro de Sociedad Civil de la AO reúne anualmente a representantes de diversas ONG de la UE y países asociados del Este. Ha creado un canal de diálogo y cooperación entre sociedades civiles, a la vez que entre sociedades civiles e instituciones intergubernamentales de la AO. Aunque el acceso a las reuniones intergubernamentales de la AO, especialmente a altos niveles, aún está limitado para los representantes de la sociedad civil (principalmente porque los gobiernos de la AO no siempre les dan la bienvenida), las instituciones de la UE animan a la participación ciudadana y valoran sus aportaciones. Por ejemplo, durante la última cumbre de la AO, en septiembre de 2011 en Varsovia, se organizó una Cumbre de la Sociedad Civil de forma paralela y los líderes de la UE –el presidente del Consejo Europeo Herman van Rompuy y el comisario europeo para Ampliación y Política Europea de Vecindad, Štefan Füle– se reunieron con representantes de la sociedad civil. Además, se está convirtiendo en una práctica común que los representantes de la UE que visitan la región organicen encuentros con la sociedad civil.

Afectada por la Primavera Árabe y el retroceso de la democracia en la mayoría de los países de la AO, la UE parece haberse dado cuenta de que

---

no es suficiente con centrarse en la promoción intergubernamental de la democracia y busca ahora dar más importancia al papel de la sociedad civil en sus programas de asistencia. La UE incrementó el presupuesto para el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos en la región de la AO de 3,3 millones de euros en 2009 a 5 millones en 2011. Como respuesta a la Primavera Árabe, la UE ha puesto en marcha el Mecanismo de Vecindad para la Sociedad Civil, para facilitar la implicación de las ONG en la formulación de políticas en los países vecinos. Además, se está discutiendo la posibilidad de establecer una Fundación Europea para la Democracia que abarque a los vecinos de la UE.

Puede parecer demasiado temprano para juzgar el impacto de la AO en la transformación de los vecinos del Este en países “prósperos, seguros y de buen gobierno”, ya que la AO sólo lleva en efecto tres años, mientras que las negociaciones de acuerdos de asociación pueden llevar incluso más tiempo (las negociaciones entre la UE y Ucrania duraron más de cuatro años). No obstante, ya ha habido un intento notable por evaluar el progreso de integración europea en los países de la AO por parte de expertos de la sociedad civil procedentes de los seis países y de la UE. El Índice de Integración Europea para los Países de la AO, llevado a cabo por la Fundación Internacional Renaissance (Kiev), busca mostrar la dinámica de la integración analizando el progreso anual de los países de la AO. Más abajo se muestran los resultados de la primera edición piloto del Índice, presentada en noviembre de 2011 en el Foro de Sociedad Civil de la AO en Poznan<sup>(42)</sup>.

Los autores del Índice interpretan el progreso en integración europea a través de dos procesos interdependientes: el incremento de enlaces entre cada país de la AO y la Unión, y el acercamiento entre las instituciones, legislación y prácticas de esos países y los de la Unión. Ambos procesos se refuerzan mutuamente. Así, el Índice evalúa el progreso en integración europea en tres dimensiones: “Enlace” (incremento de vínculos políticos, económicos y sociales entre los seis países de la AO y la Unión), “Acercamiento” (convergencia de estructuras e instituciones de países de la AO hacia los estándares de la UE y en línea con sus requisitos) y “Gestión” (evolución de las estructuras de gestión para la integración europea en países de la AO).

Los resultados del Índice agrupan a los países de la AO en dos bloques. Georgia, junto con Moldavia y Ucrania, pertenece al grupo de vanguardia de la integración europea. Los tres países aspiran a entrar en la UE, lo

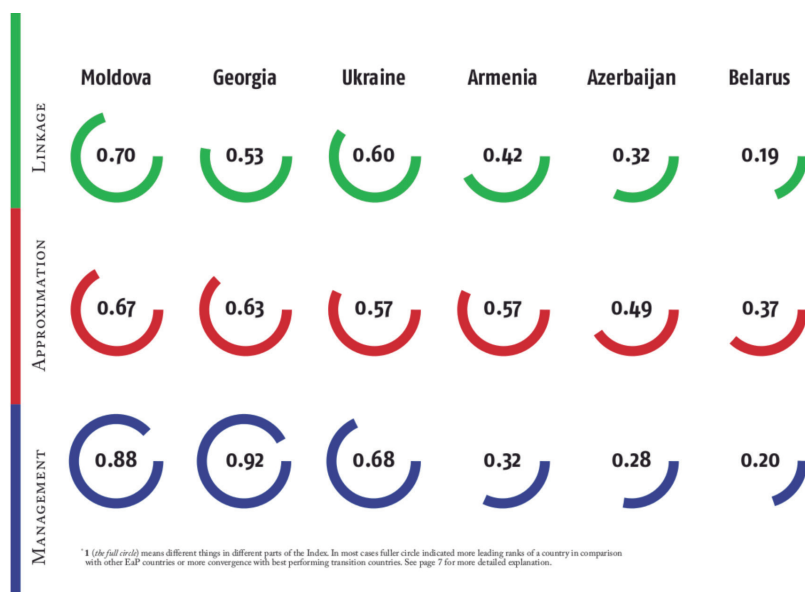
---

<sup>(42)</sup> Véase SOLONENKO, Iryna, ed. *European Integration Index for Eastern Partnership Countries. Pilot edition. International Renaissance Foundation in cooperation with the Open Society Foundations. Noviembre 2011.*

cual, en teoría, es un factor crucial en el acercamiento hacia la Unión. Georgia está en segundo puesto, tras Moldavia y por delante de Ucrania. El país es el mejor en “Gestión”, segundo mejor en “Acercamiento”, por detrás de Moldavia, y tercero mejor en “Enlaces”. Georgia obtiene la mejor puntuación en los indicadores que miden el Estado de derecho, la economía de mercado, la educación y contactos entre personas en la dimensión de “Acercamiento”, y destaca como el único país de la AO que examina la compatibilidad de todas sus leyes domésticas con el *acquis communautaire*.

El segundo grupo está formado por Armenia, Azerbaiyán y Bielorrusia, que nunca han declarado su objetivo de entrar en la UE y van por detrás en términos de integración con la Unión. Armenia está en cuarto puesto entre los seis países. Ha obtenido una alta puntuación en “Acercamiento”, compartiendo el tercer puesto con Ucrania. Esto se debe a los altos resultados obtenidos en indicadores relacionados con la calidad de gobierno, economía de mercado, transporte y medio ambiente. Azerbaiyán ha quedado en quinto puesto, dejando por detrás sólo a Bielorrusia. Aun así, Azerbaiyán es segundo en energía y transporte por “Enlaces” y educación y contactos entre personas por “Aproximación”.

**Figura 2-1. Índice de Integración Europea para los Países de la Asociación Oriental**



Similar a la PEV, la AO no es una política para tratar asuntos de resolución de conflictos. Las oportunidades creadas por el Tratado de Lisboa para mejorar el rendimiento de la UE en política de asuntos exteriores y seguridad no han sido explotadas completamente en el Cáucaso Sur. Las instituciones de la Unión siguen potenciando medidas de bajo impacto político al lidiar con conflictos regionales, aunque la UE continúa careciendo de una estrategia de seguridad regional común.

La UE ha ampliado posteriormente el mandato del EUMM manteniendo la presencia de sus fuerzas de paz en Georgia. En agosto de 2011, Bruselas designó un nuevo representante especial para el Cáucaso Sur y la crisis en Georgia. El diplomático francés Philippe Lefort ha tomado el relevo de la cartera de trabajo de Pierre Morel y Peter Semneby. Desde 2010, la UE ha apoyado cautelosamente los esfuerzos por fomentar la confianza a nivel de sociedad civil al financiar un proyecto de ONG europeas en el Alto Karabaj. La UE continúa sus programas de ayuda a personas desplazadas dentro de Georgia y a la población de Abjasia (Osetia del Sur rechazó aceptar fondos de la UE). Aún así, los efectos de estas medidas en el fin de los conflictos han sido mínimos<sup>(43)</sup>.

El Tratado de Lisboa permite relevar a Francia como copresidente del Grupo de Minsk. Sin embargo, a pesar del hecho de que la participación de la UE en la mediación en este conflicto tiene el apoyo del Parlamento Europeo, de la Comisión y de la Oficina del Alto Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad<sup>(44)</sup>, ni Francia y ni los grandes miembros de la Unión parecen favorecer este cambio.

En su resolución de mayo de 2010, el Parlamento Europeo solicitó a los actores de la UE que siguieran una estrategia para el Cáucaso Sur centrada en tres áreas: la resolución de conflictos, la promoción de la democracia y el desarrollo económico y social. La resolución menciona tres desafíos y amenazas de seguridad: el Alto Karabaj, el acercamiento turco-armenio y los conflictos en Georgia. El Parlamento pidió al Consejo que “explorase la posibilidad de apoyar el proceso de paz (en Nagorno-Karabaj) con misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa, incluyendo el despliegue de una misión sustancial de observación que facilitara el establecimiento de una fuerza de paz internacional, una vez se halle una solución política”.

---

<sup>(43)</sup> POPESCU, p. 93.

<sup>(44)</sup> European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. *A new response to a changing Neighbourhood*. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Brussels: 25 mayo 2011. COM (2011) 303.

Los planes de la UE para construir el Corredor Energético del Sur han convertido al Cáucaso Sur en una región clave para la política de diversificación de las importaciones de gas de la UE. En septiembre de 2011, los estados miembros le otorgaron a la Comisión Europea potestad para negociar un tratado legalmente vinculante entre la UE, Azerbaiyán y Turkmenistán, para construir un gasoducto transcaspiano.

La geoeconomía de energía obligará a la Unión Europea a jugar un papel más activo en la región. Por un lado, la UE está interesada en profundizar los vínculos políticos y económicos y en integrar al Cáucaso Sur en el mercado energético común. Por otro lado, la estabilidad y seguridad de suministro energético requiere que la UE contribuya a la seguridad del Cáucaso Sur. Los conflictos “congelados”, como lo demostró la guerra en Georgia, pueden afectar a las infraestructuras energéticas y causar interrupciones en el suministro.

La Unión elabora su cooperación energética con el Cáucaso Sur mediante relaciones bilaterales (a través de los PCA, los Planes de Acción de la PEV y el memorando del acuerdo con Azerbaiyán) y mediante herramientas multilaterales (los instrumentos de la AO y la Comunidad Europea de Energía).

En las relaciones con Azerbaiyán, la UE prefiere herramientas bilaterales, dado el papel de Azerbaiyán como proveedor energético de la Unión y su importancia para el Corredor Energético del Sur —“los cuatro grandes ejes de diversificación de suministro de gas en Europa”—<sup>(45)</sup>. En 2006, la UE y Azerbaiyán firmaron un Memorando de Acuerdo no vinculante sobre una asociación estratégica en el campo energético. El acuerdo busca armonizar la ley de Azerbaiyán con la legislación energética de la Unión para complementar los mercados de electricidad y gas, contribuir a la seguridad de los suministros energéticos y sistemas de tránsito, y desarrollar una política de demanda energética comprensible en Azerbaiyán, tratando asuntos medioambientales y de ahorro energético. En 2007-2010, la Unión ofreció 13 millones de euros al apoyo presupuestario para las reformas en el área de energías renovables y eficiencia energética. Sin embargo, la ayuda de la UE ha limitado el impacto de la reforma energética en Azerbaiyán, como muestra el informe del Tribunal de Cuentas Europeo. Dados los propios recursos del país, el apoyo ofrecido por la UE “apenas creó incentivo alguno o contribución en la aceleración del proceso de reforma”<sup>(46)</sup>. El foco

---

<sup>(45)</sup> European Commission. *Energy infrastructure priorities for 2020 and beyond- Blueprint for an integrated European energy network*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Brussels: 17 noviembre 2010. COM (2010) 677 final.

<sup>(46)</sup> European Court of Auditors. *Is the new European Neighborhood and Partnership Instrument successfully launched and achieving results in the Southern Caucasus (Armenia, Azerbaijan and Georgia)?*. Special Report n.º 13/2010, p. 26.

principal de la cooperación energética de la UE con Bakú es el *hardware* energético: la UE busca asegurar el suministro mediante la construcción de gasoductos y tratados energéticos. En 2011, la UE y Azerbaiyán firmaron una declaración común en el Corredor del Sur, acordando que Azerbaiyán suministrará gas a Europa.

En sus relaciones con Armenia y Georgia, el *software* de la UE, que se enfoca en promover la integración del mercado energético y la convergencia regulatoria, es más evidente<sup>(47)</sup>. La UE promueve la adhesión a la Comunidad Europea de Energía, que amplía el mercado energético interno de la UE a los Balcanes occidentales y a Europa del Este (actualmente, a Moldavia y Ucrania) apoyándose en un marco legalmente vinculante. Actualmente, ambos son observadores en la Comunidad. En 2010, el diálogo sobre energía fue iniciado con ambos países dentro de un subcomité del PCA. Mientras que Georgia es parte del Corredor del Sur, Armenia es menos importante por no ser ni un proveedor de energía ni un país de tránsito. En las relaciones de la Unión con Armenia, los intereses energéticos de este último son, a menudo, pasados por alto por la UE. La Unión insiste en el cierre de la planta nuclear de Medzamor por motivos de seguridad, aunque sin ofrecer otra alternativa a la diversificación energética de Armenia, que se siente cada vez más aislada en los planes de diversificación energética de la UE y completamente dependiente del suministro ruso.

## ■ LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL CÁUCASO SUR

Al ser imposible analizar la política de todos los miembros de la UE hacia el Cáucaso Sur en un espacio tan resumido, este artículo se enfoca en la de cuatro miembros de la Unión: Alemania, Francia, Polonia y Reino Unido. Se podría argumentar que son los que tienen mayor influencia en la política común hacia el Cáucaso Sur. Alemania, Francia y Reino Unido fueron los primeros en establecer su presencia diplomática en la región y desarrollaron intereses económicos, energéticos y de seguridad. El interés de Polonia por la región es relativamente nuevo, aunque el país se convirtió rápidamente en un propulsor del papel de la UE en la región. Antes de describir en detalle sus políticas hacia el Cáucaso Sur, resumiremos los lazos e intereses de otros estados miembros en la región.

---

<sup>(47)</sup> Sobre los modos de política energética denominados "hardware" y "software", véase BURKE, Edward, ECHAGÜE, Ana, YOUNGS, Richard. *Energy Challenges in the Middle East and Africa*, EDC 2020 Working Paper 2 (2008). Available at <http://www.edc2020.eu/46.0.html>

Suecia siempre ha guiado el aumento del compromiso de la UE con los vecinos del este. En 2002, Suecia, junto con Reino Unido, advocó por un establecimiento de una política definida de la UE hacia los nuevos vecinos de la más Unión ampliada, la cual, más tarde, se convirtió en la Política Europea de Vecindad. Suecia, en cooperación con Polonia, inició la Asociación Oriental en 2008. También ha sido un propulsor de una contribución más activa de la UE en la resolución de conflictos en el Cáucaso Sur. Durante la presidencia sueca de la Unión en 2001 tuvo lugar la primera visita de Troika al Cáucaso Sur. El segundo representante especial de la UE para el Cáucaso Sur fue un diplomático sueco. Suecia realizó la promesa de mayor cuantía (40 millones de euros) de entre los estados miembros de la UE en la Conferencia de Donantes a Georgia en Bruselas en 2008, y contribuyó con la mayor cantidad de personal al EUMM con Georgia (empatado solo con Alemania).

Es relevante resaltar que Grecia e Italia han establecido presencia diplomática en los países del Cáucaso Sur (ver tabla 2-4), aunque sus políticas son menos visibles en la UE y tienden a mirar por los intereses de Rusia cuando se elabora una política común de cara a la región.

Los nuevos estados miembros de Europa Central y Oriental son partidarios del compromiso de la UE con la vecindad del este. En 2005, los estados bálticos, Polonia, Bulgaria y Rumanía formaron el “Nuevo Grupo de Amigos de Georgia”, en contraste con el “viejo grupo” integrado por Francia, Alemania y Reino Unido. El nuevo grupo ha apoyado la integración europea y euroatlántica de Georgia, y ha abogado por la atención de la UE a los conflictos en Georgia. Los presidentes de Estonia, Lituania, Letonia y Polonia viajaron a Georgia el 12 de agosto de 2008 para mostrar su apoyo en el conflicto con Rusia.

Los países del litoral del mar Negro –Bulgaria y Rumanía– apoyaron la Sinergia del mar Negro de la Unión y crearon enlaces con todos los países de la región. Esto no es pura coincidencia: el nuevo embajador de la Unión en Georgia es un político y diplomático búlgaro, mientras que el nuevo embajador de la Unión en Armenia procede del Ministerio de Asuntos Exteriores de Rumanía. No obstante, ninguno de los países del Cáucaso Sur ha tenido un propulsor tan fuerte en la UE como Rumanía lo ha sido para Moldavia, o Polonia para Ucrania.

**Tabla 2-4. Embajadas de estados miembros y la UE en el Cáucaso Sur**

	Armenia	Azerbaiyán	Georgia
Alemania	•	•	•
Austria		•	

**Tabla 2-4. (continuación)**

	<b>Armenia</b>	<b>Azerbaiyán</b>	<b>Georgia</b>
Bélgica		•	
Bulgaria	•	•	•
República Checa		•	•
Estonia			•
Francia	•	•	•
Grecia	•	•	•
Hungría		•	•
Italia	•	•	•
Letonia		•	•
Lituania	•	•	•
Países Bajos		•	•
Polonia	•	•	•
Reino Unido	•	•	•
Rumanía	•	•	•
Suecia			•
Unión Europea	•	•	•

### ■ Reino Unido

Pertenece al grupo que apoya un mayor compromiso de la UE con el Cáucaso Sur. Desde comienzos de los años noventa, Reino Unido ha creado enlaces diplomáticos, políticos y económicos con la región. El compromiso de Londres con el Cáucaso Sur surgió después de que el sector energético británico se implicase en la región a comienzos de los noventa. BP, antes conocida como British Petroleum, un gigante energético multinacional, ha invertido fuertemente en el desarrollo de yacimientos petrolíferos y gaseros en Azerbaiyán, y ha sido el mayor accionista del oleoducto de BTC y del gasoducto del Cáucaso Sur (BTE). BP es el principal inversor en el principal yacimiento de gas submarino Shaj Deniz Dos, desde el que el gas de Azerbaiyán será dirigido a Europa a través del Corredor del Sur. La compañía ha ofrecido su alternativa propia a Nabucco y a otros proyectos del Corredor del Sur –el Gasoducto Suroriental Europeo–. En conjunto, hay alrededor de 150 empresas británicas activas en Azerbaiyán, la mayoría en el campo energético, y durante muchos años, Reino Unido ha sido el mayor inversor en Azerbaiyán (con más del 50 por ciento de la inversión extranjera en 2010)<sup>(48)</sup>.

Desde 2002, Reino Unido ha mantenido un representante especial para el Cáucaso Sur, Sir Brian Fall. Él es uno de los cinco representantes especiales de Reino Unido designados por el primer ministro y por el secretario

<sup>(48)</sup> News.Az, 19 de enero 2011, disponible <http://news.az/articles/economy/30012>.

de Asuntos Exteriores en reconocimiento de los principales intereses de política exterior del país. En 2002, Reino Unido también propuso designar a un representante especial de la Unión Europea para el Cáucaso Sur, aunque la idea fue rechazada por estados miembros en aquel momento<sup>(49)</sup>. En 2004, cuando la Misión de Observación de Fronteras de la OSCE fue detenida por el veto de Rusia, Reino Unido, junto con los estados bálticos, defendió el envío de una misión fronteriza de la UE a Georgia<sup>(50)</sup>.

Reino Unido proporcionó ayuda humanitaria y al desarrollo en la región. Hasta 2008, el DFID de Reino Unido llevó a cabo programas de asistencia bilateral en Armenia y Georgia. En los tres países, las embajadas británicas proporcionaron ayuda financiera a proyectos de pequeña escala relativos a derechos humanos y gobierno democrático, resolución de conflictos e integración europea. A través de una partida especial, el Fondo de Prevención de Conflictos (ahora conocido como Fondo de Conflictos), con un presupuesto asignado de 2,5 millones de libras para el Cáucaso Sur en 2010-2011, el Gobierno de Reino Unido apoya iniciativas nacionales y regionales de la sociedad civil para la consolidación de la paz, fomento de la confianza y resolución de conflictos. El Consejo Británico en los tres países se muestra activo en áreas de enseñanza del idioma inglés, cultura y educación (por ejemplo, proporciona becas para hacer estudios de posgrado en universidades de Reino Unido). El Ministerio de Defensa de Reino Unido ofrece becas, entrenamiento y apoyo técnico a ministerios de defensa y a su personal en los tres países.

Las visitas de altos rangos entre Reino Unido y Azerbaiyán y Georgia son bastante frecuentes. Los miembros del Gobierno británico visitan Bakú a menudo, siendo la energía un punto principal en sus agendas. Líderes de Reino Unido visitaron Georgia en agosto de 2008. El entonces secretario de Asuntos Exteriores David Miliband y el por aquellos días líder de la oposición y actual primer ministro, David Cameron, visitaron Tiflis para expresar el apoyo de Reino Unido, mientras que el entonces primer ministro Gordon Brown solicitó a los líderes de la UE un enfriamiento de las relaciones con Rusia y una intensificación del apoyo a “Georgia y otros que puedan enfrentarse a agresiones rusas”<sup>(51)</sup>. El Reino Unido ha respaldado la entrada de Georgia en la OTAN.

## ■ Alemania

Aunque Alemania estableció su presencia diplomática en la región a comienzos de los años noventa y se convirtió en el segundo mayor país

---

<sup>(49)</sup> POPESCU, p. 70.

<sup>(50)</sup> Ib. 75.

<sup>(51)</sup> Bloomberg, 31 de agosto 2008, disponible <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=a.Z4lwPtFfDQ&refer=europe>

donante a Georgia y Armenia (por detrás de los Estados Unidos), el Cáucaso Sur nunca ha tenido prioridad en la agenda de Berlín. La política de “Rusia primero” ha evitado que Berlín desarrollase una política definida hacia la región. Como observa Stefan Maister, del Consejo Alemán de Relaciones Exteriores, el interés predominante de Alemania por Rusia dificulta sus iniciativas en el Cáucaso Sur. Además de la relación especial con Moscú, Berlín fue “incapaz de desarrollar una política de doble vía que, por un lado, involucre a Rusia y, por otro lado, establezca relaciones bilaterales sin Rusia en el espacio postsoviético”<sup>(52)</sup>. La política de Alemania hacia los países de la Asociación Oriental ha sido criticada por su pasividad, “una falta de pensamiento estratégico, diligencia, coherencia y regularidad”<sup>(53)</sup>.

La intención de Alemania de incluir a Rusia en su iniciativa hacia la vecindad del este y la de la Unión ha resultado contraproducente. En 2007, la presidencia Alemana de la Unión promovió la Sinergia del mar Negro, iniciativa de la unión para la cooperación regional, en la que Rusia estaba incluida. Ahora, unos años más tarde, la iniciativa se muestra detenida. Mientras tanto, Berlín ha rehusado presentar la Asociación Oriental junto con Varsovia, teniendo presente la posible reacción de Rusia al haber sido dejada de lado, y esta política ha obtenido mayor apoyo entre los países de la AO y otros países de la Unión.

Al contrario que Reino Unido, Alemania se ha convertido en uno de los miembros de la OTAN más escépticos de cara a una posible ampliación futura. En la cumbre de la OTAN en Bucarest en 2008, Alemania fue el principal opositor a seguir adelante con los Planes de Acción para la Adhesión (MAP, por sus siglas en inglés) de Georgia y Ucrania. Como indica Ronald Asmus, Berlín estaba preocupado por las políticas del presidente Saakashvili de avivar la amenaza rusa e implicar a Alemania y Europa en su conflicto con Moscú<sup>(54)</sup>.

Alemania intenta liderar en la resolución de conflictos en el Cáucaso Sur. En verano de 2008, Alemania dio un paso adelante para jugar un papel clave en la mediación entre Georgia, Abjasia y Rusia<sup>(55)</sup>. El ministro de Asuntos Exteriores alemán Frank Walter Steinmeier viajó a Georgia, Abjasia y Rusia en julio de 2008 para proponer un plan de paz. Tras la guerra, Alemania inició una misión de investigación en Georgia, contribuyó a la mayor contingencia

---

<sup>(52)</sup> MEISTER, Stefan. “Recalibrating Germany’s and EU’s Policy in the South Caucasus”. DGAPanalyse, julio 2010, <https://dgap.org/en/article/getFullPDF/17777>

<sup>(53)</sup> MECKEL, Markus *et al.*, “German Foreign Policy and Eastern Partnership. Position Paper of the Eastern Partnership Task Force”. DGAPstandpunkt 1, febrero 2012.

<sup>(54)</sup> ASMUS, Ronald. *A Little War That Shook The World: Georgia, Russia and the Future of the West*. Palgrave Macmillan, 2010, p. 120.

<sup>(55)</sup> ASMUS, Ronald. *A Little War That Shook The World. Georgia, Russia and the Future of the West*. Palgrave Macmillan, 2010, p. 155.

del EUMM para Georgia (el primer jefe de la misión también fue Alemania) y prometió 33 millones de euros para la reconstrucción de Georgia en la Conferencia de Donantes de Bruselas. Desde 2001, el Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ) alemán ejecuta la Iniciativa del Cáucaso, que busca apoyar la cooperación regional en el Cáucaso Sur y contribuir a la resolución de conflictos mediante el desarrollo económico, social y político. No obstante, cuando la Unión se planteó involucrarse más en la resolución de conflictos (por ejemplo, enviando una misión de paz para relevar la misión de observación de fronteras de la OSCE en Georgia), Alemania y Francia se pusieron del lado de los países que, ejerciendo de guardafrenos, no querían irritar a Rusia<sup>(56)</sup>.

El interés primario de Alemania en el Cáucaso Sur es la energía. Como consecuencia de su plan para prescindir de la energía nuclear sus demandas de gas se verán aumentadas, mientras que la dependencia de Rusia se verá debilitada por los suministros de Azerbaiyán y Asia Central. De hecho, Alemania es el principal impulsor de la política de la Unión hacia Asia Central. En este sentido, la alianza de Alemania con Azerbaiyán es importante. Claramente, Azerbaiyán es el socio económico más importante en la región. En 2010, el beneficio de mercado entre Alemania y Azerbaiyán llegó a dos mil millones de euros, varios órdenes de magnitud superior a la de Georgia (301,4 millones) y Armenia (237 millones). Azerbaiyán es el séptimo mayor proveedor de petróleo a Alemania.

En cuanto al suministro de gas, el apoyo oficial de Alemania a Nabucco no convive fácilmente con las políticas de las empresas energéticas alemanas, socias a largo plazo de Gazprom y participantes en los gasoductos de Nord Stream y South Stream. Este último es, además, considerado perjudicial para el Corredor de Sur.

#### ■ Francia

Francia se ha embarcado en un papel principal en la mediación de conflictos en el Cáucaso Sur. El papel de Francia en la mediación del alto el fuego de Rusia-Georgia y en el Grupo de Minsk ya ha sido mencionado<sup>(57)</sup>. Dos de los cuatro representantes especiales de la UE a cargo del Cáucaso fueron franceses (el actual REUE, Philippe Lefort, y el anterior REUE para la crisis en Georgia, Pierre Morel). A su vez, Francia intenta mantener su puesto en el Grupo de Minsk, oponiéndose a la entrada de la UE en el mismo. Francia sólo ha aportado dos observadores a la UE, siendo Chipre y Portugal los únicos países que han aportado menos.

<sup>(56)</sup> POPESCU, p. 76, 82.

<sup>(57)</sup> Sobre la diplomacia francesa durante la guerra de agosto de 2008, véase ASMUS, "Ceasefire", en *A Little War That Shook The World*, pp. 189-214

En octubre de 2011, Nicolás Sarkozy llevó a cabo visitas oficiales al Cáucaso Sur. Las visitas del presidente francés fueron las primeras de un líder del Oeste al Cáucaso en muchos años, y sus contundentes declaraciones fueron bien recibidas, especialmente en Ereván y Tiflis<sup>(58)</sup>. En una manifestación en Tiflis, Sarkozy animó al presidente de Georgia a continuar su curso hacia la UE y la OTAN, y criticó las políticas basadas en círculos de influencia del espacio postsoviético, aludiendo a Moscú. El presidente francés culpó a Turquía por su bloqueo a Armenia y por negar los genocidios de Armenia de 1915. En enero de 2012, poco después de su visita a Ereván, el Parlamento francés aprobó una ley criminalizando la negación del genocidio, provocando la furiosa reacción de Ankara. Algunos analistas examinaron esta medida en el marco de la campaña presidencial y parlamentaria francesa de 2012: se calcula que la diáspora armenia en Francia alcanza el medio millón de personas. Francia también recibe frecuentes visitas de altos cargos del Cáucaso Sur: en 2011, el presidente de Georgia realizó una visita oficial a Francia, en 2010 lo hizo el de Georgia, y en 2009 el de Azerbaiyán.

El compromiso de Francia con el Cáucaso va mano a mano con sus cercanas relaciones con Rusia, lo cual resulta una tarea complicada. En 2009, Francia y Rusia anunciaron un acuerdo por el que Francia le vendería una nave anfibia de asalto clase Mistral, y comenzarían a construirlos conjuntamente en Rusia. Esto provocó las protestas de Georgia y algunos miembros de la UE que temían que tales barcos fueran usados contra ellos. Finalmente, en 2011 se firmó un contrato para vender dos unidades.

En términos económicos, Francia ha desarrollado las relaciones más fuertes con Azerbaiyán. En 2010, Francia fue el segundo destino de las exportaciones azeríes (por detrás de Italia). Francia importó de Azerbaiyán exclusivamente recursos energéticos, por un valor de 3.500 millones en 2011. Francia ha sido el segundo mayor inversor procedente de la UE, con una mayor presencia en la industria petrolífera. French Total tienen el 5 por ciento de las acciones de BTC y el 10 por ciento del gasoducto del Cáucaso Sur, mientras que Total y Gaz de France Suez han invertido en el campo de gas de Absheron, en el mar Caspio. Aparte de los negocios energéticos, las compañías francesas están presentes en los sectores de telecomunicaciones por satélite, banca, electricidad y construcción.

El comercio y las inversiones con Armenia y Georgia alcanzan un nivel menor. Las compañías francesas están presentes en la industria vinícola, la

---

<sup>(58)</sup> STRACHOTA, Kszysztof. "French diplomatic charge in the South Caucasus, Eastweek". 12 de octubre 2012. <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2011-10-12/french-diplomatic-charge-south-caucasus>

banca, la construcción y el desarrollo de infraestructuras. Francia se convirtió en el segundo mayor inversor en Armenia en 2010, por detrás de Rusia.

## ■ Polonia

Mucho antes de unirse a la UE, Polonia promulgaba la creación de una dimensión oriental de la Unión. El interés de Varsovia por la vecindad europea es estratégico y de largo plazo. Polonia aspira a la democratización de los países del este de Europa y a su integración en las estructuras europeas. Estos objetivos tienen sus raíces en la historia de Polonia, y dicho país se beneficia de su pertenencia a la UE y a la OTAN para promover su causa a nivel europeo. A menudo se dice que Polonia no quiere ser un país frontera de la Unión, lo cual es cierto en el sentido de que Polonia considera la unificación de Europa como una garantía de paz en continente y de su propia seguridad<sup>(59)</sup>.

Tradicionalmente, Polonia se ha enfocado más en Ucrania y Bielorrusia debido a sus lazos históricos y a su patrimonio eslavo común y, hasta hace poco, el Cáucaso Sur no era parte de la actividad regional de Varsovia. No obstante, el entusiasmo de Polonia por desarrollar una política oriental de la Unión ha conducido a un mayor compromiso con el Cáucaso Sur por su parte.

En el Cáucaso Sur, Polonia se ha centrado en Georgia y Azerbaiyán. Esta región ha sido vista como importante para la seguridad energética de Polonia. Las compañías energéticas de Georgia y Azerbaiyán son parte del consorcio Sarmatia junto con las de Polonia, Lituania y Ucrania. El consorcio tiene un plan pendiente y, en cierto modo, moribundo, para construir una continuación del oleoducto de Odesa-Brody hasta la ciudad polaca de Plock para transportar el petróleo caspiano a Europa.

Las inquietudes de Polonia se han visto incrementadas por la propensión del Cáucaso Sur a sufrir conflictos violentos. Durante la guerra de Rusia-Georgia, Varsovia temía que la estrategia rusa hacia Georgia constituyera una amenaza directa a Polonia. Varsovia había sido uno de los mayores defensores de la adhesión de Georgia a la OTAN y apoyó a Tiflis durante la guerra, abogando por sancionar a Moscú. Georgia también ha sido un país prioritario para la ayuda de Polonia.

Desde 2009, las relaciones de Polonia con el Cáucaso Sur han estado dirigidas en creciente medida por la AO, lo cual es probable que se intensifique con el impulso de Polonia a esta iniciativa. En marzo de 2010, el primer ministro Tusk visitó los tres países del Cáucaso Sur en la primera

---

<sup>(59)</sup> La parte relativa a Polonia se basa en SHAPOVALOVA, Natalia, KAPUSNIAK, Tomasz. "Is Poland still committed to the Eastern neighborhood?". FRIDE Policy Brief 91 (21).

visita oficial llevada a cabo por un primer ministro polaco. En julio de 2011, cuando Polonia asumió la presidencia de la Unión, el presidente Komorowski realizó una visita de seis días al Cáucaso Sur para promover la AO y los contactos bilaterales con los tres países. Naturalmente, la AO fue una de las prioridades de la presidencia polaca de la UE en la segunda mitad de 2011.

No obstante, algunos analistas polacos mantienen que el compromiso de su país con el Este es aún insuficiente, dada la importancia de la región en la política exterior de Polonia. Apuntan al bajo número de estudiantes de la AO y la limitada ayuda y el relativamente bajo impacto económico de Polonia sobre los países vecinos<sup>(60)</sup>. Mientras que le resulta difícil competir con el peso económico de los grandes estados miembros, Polonia da pasos de gran importancia simbólica: por ejemplo, la Bolsa de Valores de Varsovia ha ofrecido sus servicios a empresas de Ucrania y Georgia.

El “reseteo” de las relaciones entre Polonia y Rusia durante el gobierno de Donald Tusk no ha restado importancia al compromiso de Polonia con los vecinos del este. De hecho, el ejemplo de Polonia muestra que mantener buenas relaciones con Rusia no necesariamente implica un menor compromiso o apoyo a la democratización e integración europea de la vecindad oriental. De hecho, el incremento del compromiso polaco con el Este y la mejoría en sus relaciones con Moscú van de la mano: Polonia se ha convertido en un miembro de la UE menos abrasivo, el rechazo de los “viejos” estados miembros a sus planes en la vecindad oriental ha disminuido.

## ■ CONCLUSIONES

La política de la UE hacia el Cáucaso Sur siempre se ha desarrollado como parte de su política hacia una región mayor: la Comunidad de Estados Independientes en los años noventa, después la Política Europea de Vecindad y, finalmente, la Asociación Oriental. Aunque el Cáucaso Sur ha sido reconocido como una de las regiones prioritarias para la UE (en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003) y para las grandes potencias europeas, esta región no ha sido una prioridad de primer orden para ninguno de los jugadores europeos. Como parte de marcos regionales más amplios, el Cáucaso Sur siempre ha ocupado un segundo puesto para la UE y sus ofertas siempre llegaban más tarde a esta región en comparación con otros beneficiarios de las iniciativas regionales de la UE.

---

<sup>(60)</sup> BALCER, Adam. “Just A Platonic Love? Poland and the EU Enlargement”, en BALCER, Adam, ed., *Poland and the Czech Republic: Advocates of the EU Enlargement?*, p. 25.

Aunque desde la ampliación oriental de la Unión el Cáucaso Sur se ha “acercado” a la UE, aún se ve desde esta como un territorio lejano, “oculto tras las montañas y las montañas de los problemas”<sup>(61)</sup>. La UE fue reacia a involucrarse en la resolución de conflictos en el Cáucaso Sur, en parte debido a que Europa no tenga frontera física con esta región, y también por no haber sufrido nunca un desbordamiento de los conflictos del Cáucaso como lo sufrió de las guerras balcánicas (en forma de refugiados o crimen organizado transfronterizo). Solo la guerra entre Rusia y Georgia de 2008 consiguió trastornar la autocomplacencia de Europa.

La Unión persigue una amplia variedad de objetivos políticos en la región, como la democratización, el desarrollo económico y social, el comercio y la integración económica, la cooperación energética, la resolución de conflictos y la cooperación en seguridad y promoción de integración regional. Estos objetivos estratégicos han sido implementados mediante un rango de herramientas políticas a disposición de la UE (la PEV y la AO, la PESC, la política de comercio y la política energética). Sin embargo, hay un desajuste entre lo que la Unión predica y lo que hace sobre el terreno. Más notablemente, la UE ha evitado involucrarse en la resolución de conflictos en el Cáucaso Sur, aunque los conflictos existentes y el déficit de la seguridad en la región son vistos como un obstáculo para la democratización, el desarrollo económico, la seguridad energética y la cooperación regional.

La Asociación Oriental, el principal marco político para las relaciones de la UE con el Cáucaso Sur, ha sido criticada por su debilidad para fomentar la transformación política y económica de la región y para abordar los conflictos. La AO, al igual que la PEV, sigue siendo débil en cuanto a los incentivos para reformas, mientras que la brecha institucional y política entre la UE de los 27 y la AO de los seis sigue siendo grande. La AO carece de un amplio apoyo en la UE. Es una iniciativa aún guiada principalmente por la Comisión Europea y por los estados miembros que la han apoyado con firmeza desde el principio (los estados bálticos, la República Checa, Polonia y Suecia), mientras que no suscita el interés real de otros estados miembros, incluyendo a Francia, Alemania, España e Italia.

La única estrategia en la que la Unión en conjunto ha avanzado en los últimos años es la seguridad energética. En los asuntos energéticos, la UE ha aparecido como un actor goeconómico. La inseguridad energética europea, ante la creciente dependencia del gas ruso y el interés por diversificar los proveedores y rutas energéticas, ha empujado a la Unión a

---

<sup>(61)</sup> HELLY, Damien, GOGIA, Giorgi. “Georgian Security and the Role of the West”, en COP-PIETERS, Bruno, and Robert LEGVOLD, *Statehood and Security: Georgia after the Rose Revolution*. Cambridge: the MIT Press, 2005 (Russian edition), p. 328.

buscar alternativas en la rica región del Caspio y en el Cáucaso Sur como proveedor energético y territorio de tránsito. La UE busca contratar a proveedores de gas de Turkmenistán y Azerbaiyán y construir una nueva infraestructura energética que una los campos de gas con los mercados europeos. La necesidad de asegurar un suministro energético estable requiere que la UE contribuya a la seguridad y estabilidad política de esta región. Pero el poder la UE para ejecutar su estrategia energética está debilitado por problemas internos, como las diferentes estrategias geopolíticas individuales de sus estados miembros y los diversos intereses económicos de las empresas energéticas europeas<sup>(62)</sup>.

Rusia ha sido nombrada continuamente como el factor principal de la falta de cohesión de la Unión y de su debilidad a la hora de tratar el Cáucaso Sur. La política de no irritar a Rusia ha sido, a menudo, la única estrategia europea de cara al Cáucaso. Esta política resultó, llegado un punto, demasiado cara para la UE, como lo expresó un experto en la región: tras evitar desplegar a ciento cincuenta observadores en la región en 2005, la UE acabó enviando al menos a trescientos observadores en 2008 y pagando cientos de millones de euros para apoyar la rehabilitación posconflicto de Georgia (fue también en este punto cuando las relaciones con Rusia alcanzaron su punto más bajo)<sup>(63)</sup>. Incluso ahora que la UE se involucra activamente en el mantenimiento de la paz en Georgia, siendo el único actor internacional sobre el terreno, aún queda por esclarecer qué estrategia tiene la Unión para la resolución del conflicto de Georgia y cómo planea afrontar el conflicto del Alto Karabaj, que amenaza la seguridad de la región, sus vecinos, y la Unión.

La crisis económica europea amenaza con debilitar la política exterior de la UE. Ahora que la atención de la Unión y sus acciones se centran en salvar a sus miembros de la bancarrota y su moneda y en asegurar su futuro económico, los problemas en la periferia europea pueden parecer incluso menos importantes. La UE no debería dejar que un nuevo conflicto en la vecindad le coja por sorpresa, y debería jugar un papel crucial en afrontar el déficit de seguridad en el Cáucaso Sur. Esto requiere que las autoridades europeas respondan un número importante de preguntas: ¿Qué papel cree la UE que jugará en el Cáucaso Sur? ¿Cuáles son sus planes a largo plazo y sus objetivos inmediatos? ¿Qué tipo de pasos quiere dar la Unión para conseguir esos objetivos?

---

<sup>(62)</sup> Más SHAPOVALOVA, Natalia. "Acercarse al Caspio", en MARTININGUI, Ana, y Richard YOUNGS, *Desafíos para la política exterior europea en 2012. Una Europa geoeconómica*. Madrid: FRIDE, 2011, pp. 95-106

<sup>(63)</sup> POPESCU Nicu. "The EU's Conflict Prevention Failure in Georgia". The Central Asia-Caucasus Institute Analyst, 14 de octubre 2009. <http://www.cacianalyst.org/?q=node/5198>

## CAPÍTULO TERCERO

# EL PAPEL DE TURQUÍA COMO POTENCIA REGIONAL EN EL CÁUCASO Y EL MAR NEGRO

*Deniz Devrim*

### RESUMEN

Desde la llegada al poder del Partido de la Justicia y Desarrollo en 2002, Turquía ha mostrado un gran activismo en su política exterior, siguiendo una política multidimensional a través de la cual ha entablado nuevas relaciones con países en su vecindad. Dicha política exterior tiene el objetivo de asegurar un entorno próspero, estable, pacífico y cooperativo, y se centra en el poder blando, el diálogo político y la interdependencia económica. En el Cáucaso del Sur, Turquía mostró una tendencia a impulsar iniciativas regionales que van más allá de la mejora de las relaciones bilaterales con cada uno de los países de la región. A pesar de estos importantes esfuerzos, Turquía no ha podido conseguir implementar exitosamente su política de “cero problemas”. La normalización de las relaciones armenio-turcas, la resolución del conflicto de Nagorno Karabaj, y el impulso de una cooperación a nivel regional quedan como retos pendientes en la agenda turca para estabilizar el Cáucaso del Sur.

### Palabras clave:

**Política multidimensional, política de “cero problemas”, potencia regional emergente, cooperación regional, conflictos irresueltos, poder blando**

## *Deniz Devrim*

### **ABSTRACT**

Since the Justice and Development Party came into power in 2002, Turkey has shown great activism in its foreign policy, following a multidimensional approach through which it has initiated new relations with the countries in its neighbourhood. Based on concepts such as soft power, political dialogue and economic interdependence, Turkey's new approach aims to create a prosperous, stable, pacific and cooperative environment in its neighbourhood. In the South Caucasus, Turkey has shown a tendency to promote regional initiatives that go beyond the improvement of bilateral relations with the countries in the region. However, in spite of considerable efforts, Turkey has not achieved to implement its aim of "zero problems" with its neighbours successfully. The normalization of relations between Turkey and Armenia, the resolution of the Nagorno-Karabakh conflict, and a cooperation on regional level remain pending challenges on the Turkish agenda for the stabilization of the South Caucasus.

### **Key words:**

**Multidimensional foreign policy, policy of "zero problems" emerging regional power, regional cooperation, unresolved conflicts, soft power**

En la última década, Turquía ha seguido una política exterior multidimensional a través de la cual ha podido entablar nuevas relaciones con países en su vecindad, mientras seguía con las antiguas alianzas con Estados Unidos y la Unión Europea. Desde la llegada al poder en 2002, el Partido de la Justicia y Desarrollo (Adalet ve Kalkinma Partisi, en lo sucesivo AKP) ha mostrado un gran activismo en la política exterior del país impulsando una nueva visión basada en la posición geoestratégica de Turquía, su historia y su identidad. De acuerdo a esta nueva visión, Turquía se considera a sí misma como un país *central* y ya no como un *punte hacia oriente*, como se le caracterizaba tradicionalmente. Hoy en día, en vez de promover su potencia militar en la región, Turquía se presenta como una nación de diálogo y mediación entre países en conflicto, así como un país independiente económicamente.

En el presente capítulo se analizará la política exterior de Turquía en el Cáucaso del Sur. Como ningún otro país fuera de la región de la Comunidad de Estados Independientes, Turquía se ve afectada por los conflictos de la zona. Sea porque países de lenguas turcas son parte de los conflictos, como el caso de Azerbaiyán; sea por la presencia en territorio turco de las diásporas originarias de regiones en conflicto, como es el caso de Abjasia. A lo largo de este capítulo, se abordarán así también los varios retos con los cuales se enfrenta la política exterior turca. El capítulo se divide en tres partes. En la primera parte se analiza la nueva visión de la política exterior turca en el siglo XXI. La segunda parte, “La política exterior de Turquía en el Cáucaso del Sur”, se enfoca en las relaciones bilaterales, que están interrelacionadas entre ellas. La última parte, “El naciente multilateralismo en el Cáucaso y en la región del mar Negro”, analiza las iniciativas regionales que Turquía ha lanzado para la región en los últimos años.

## ■ LA NUEVA VISIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR TURCA EN EL SIGLO XXI

### ■ La política exterior turca desde la guerra de independencia hasta los años 90

En los últimos años, Turquía ha mostrado menos interés en el proceso de acceso a la Unión Europea. Sin embargo, su política exterior es más “europea” que en cualquier momento de la historia de la República. Por generaciones, en Turquía ha prevalecido la idea de que el país estaba rodeado de enemigos. Después de la derrota del Imperio otomano –cuyas fronteras alcanzaban hasta el norte de África, los Balcanes, el Cáucaso y el Oriente Medio– a manos de los Aliados en la Primera Guerra Mundial (1914-1918), los nacionalistas turcos lucharon en la guerra de independencia (1919-1923) para liberar los territorios ocupados. El Tratado de Lausana (1923)

estableció la mayor parte de los límites actuales del país. Dado que en 1923 la República se fundó como resultado de la guerra de independencia turca, las élites turcas heredaron una sensación de inseguridad, y la percepción de la presencia de enemigos dentro y fuera del país. En los años posteriores de la guerra de independencia, los antiguos territorios del Imperio otomano se miraban con sospecha y, hasta los años 90, la política exterior turca no mostró interés en establecer relaciones con las regiones en su vecindad. Desde los inicios de la República turca, la política exterior se orientó hacia el Occidente. Durante la Guerra Fría el país fue un fiel aliado de Europa Occidental y de los Estados Unidos. Miembro de la OTAN desde el 1952, Turquía tuvo una importancia geoestratégica fundamental en la defensa del flanco sudoriental del bloque occidental: en la política exterior regional Turquía no mostró mucha autonomía y se sumó sistemáticamente a las políticas occidentales. Esta tendencia se reflejó también en la política llevada a cabo en los años 90, cuando Turquía centró su atención en el mundo occidental, y se empeñó en conseguir ingresar a la Unión Europea.

#### ■ La nueva visión de la política exterior turca en el siglo XXI

Hoy, Turquía está más integrada con el resto del mundo que en cualquier momento desde la fundación de la República en el 1923. Turquía se ve a sí misma como una potencia regional emergente y sus líderes, seguros y optimistas, expresan sus intereses de manera firme. El carácter multidimensional de la política exterior de Turquía se ve reflejado en su membresía de una multitud de organizaciones regionales e internacionales: El país es miembro del Consejo de Europa, de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), de la Organización Mundial de Comercio (OMC), de la Organización de la Conferencia Islámica, de la Organización para la Cooperación Económica del mar Negro, fue miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el 2009-2010, es miembro del G-20, ha presidido la Organización de la Conferencia Islámica dos veces, y sigue negociando su entrada en la Unión Europea desde el 2005.

En contraste con la actitud de Turquía hacia sus vecinos en los años 90, la nueva política exterior busca un enfoque de “poder blando”. Si en los años 90 la política exterior de Turquía se centraba de hecho en temas de seguridad, hoy el país se apoya en instrumentos como el comercio para acercarse a sus vecinos, situación que ha llevado al analista Kemal Kirisci a describir Turquía después de esta transformación como “país comerciante” (*trading state*)<sup>(64)</sup>. El programa del AKP subraya que el objetivo del partido

<sup>(64)</sup> KIRISCI, Kemal. “Turkey’s Effect and the Transformation of the Middle East”, en: *Insight Turkey*, vol. 13, n.º 2, 2011.

es de aumentar las exportaciones, sobre todo, con países vecinos<sup>(65)</sup>. La política exterior turca utiliza hoy un amplio abanico de medios pacíficos que conllevan, entre otros, la ayuda y asistencia humanitaria, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz y la contribución a la resolución de los conflictos, así como a los esfuerzos de reconciliación y reconstrucción de los posconflictos. Ian Lesser describió la estrategia de Turquía como una estrategia “no aliada”: si por un lado no tiene relaciones privilegiadas con EE. UU. o Europa, por el otro busca nuevos lazos con otros países emergentes y adopta el lenguaje de política exterior del Sur (*global south*)<sup>(66)</sup>.

Desde su llegada al poder, el liberal-islámico AKP se ha mostrado muy ambicioso en su política exterior. Ahmet Davutoglu, quien, después de ocupar el cargo de primer asesor en política exterior del primer ministro Recep Tayyip Erdogan entre 2002 y 2009, en mayo de 2009 se convirtió en ministro de asuntos exteriores, ha sido el principal arquitecto de la política exterior del AKP. Su principal aportación, gracias a la cual Davutoglu ha tenido un gran impacto en la política exterior del país, ha sido dar un marco intelectual a las relaciones de Turquía con el mundo. En su libro *La Profundidad Estratégica (Stratejik Derinlik)* Davutoglu afirma que la política exterior turca se tiene que basar en nuevos principios, de entre los cuales destaca que Turquía necesita una política exterior con una actitud constructiva basada en el lema “cero problemas con los vecinos”<sup>(67)</sup>, distanciándose así de los anteriores enfoques de exterior, cuando Turquía centraba su política en cuestiones de *hard power*, cuyo resultado había sido un elevado grado de conflictividad con muchos de sus vecinos. Otro de los principios propuestos se refiere a la complementariedad entre sus antiguas alianzas y los nuevos compromisos que Turquía pueda adquirir, lo que debería llegar a conformar una “política multidimensional”. En concreto, una política multidimensional significa que los vínculos que Turquía tiene con países en el Oriente Medio, en la región del mar Negro o en el Cáucaso del Sur no deberían de entrar en competencia con las relaciones estratégicas que Turquía mantiene con Estados Unidos o con la Unión Europea. Además, Davutoglu enfatiza el rol de mediador de Turquía en los conflictos regionales y globales, para promover la paz y la estabilidad en la región. En vez de basar la política exterior en la securitización, el nuevo enfoque se centra en conceptos como los de poder blando e interdependencia económica. Los principios descritos por Davutoglu persiguen el objetivo de asegurar un entorno prospero, estable, pacífico

<sup>(65)</sup> Programa del AKP. Acualiyado en febrero 2007. <http://eng.akparti.org.tr/english/partyprogramme.html>.

<sup>(66)</sup> LESSER, Ian O. “Turkey’s Third Wave – And the Coming Quest for Strategic Reassurance”. German Marshall Fund. On Turkey, octubre 2011.

<sup>(67)</sup> DAVUTOGLU, Ahmet. “Turkey’s Foreign Policy Vision: An assesment of 2007”, en: *Insight Turkey* 10 (1). p. 77-96, 2008; DAVUTOGLU, Ahmet. “Stratejik Derinlik”. Istanbul: Küre, 2001.

y cooperativo. En su libro, y en sus discursos, Davutoglu hace hincapié en el hecho de que Turquía esté situada en el centro de muchas órbitas geoculturales: las de Occidente, Oriente Medio, los Balcanes, el Cáucaso, el Caspio, el Golfo, el mar Negro y Asia Central. Dada esta situación geográfica Turquía tendría que dejar a un lado su pretensión de ser “el puente entre el islam y Occidente” y desarrollar una estrategia activa que subraye la importancia de los lazos históricos y culturales, el poder blando, la resolución de conflictos y unos fuertes vínculos económicos dentro de dichas órbitas. Según este enfoque, Turquía ya no puede ser considerada como un “país flanco” como lo fue durante la Guerra Fría, sino como “país central”. Turquía busca así promoverse como un actor que sepa comunicar con todos, con una fuerza que no provenga de su poderío militar, sino de su sistema democrático y de su fortaleza económica.

El Gobierno turco en los últimos años ha buscado aplicar estos conceptos y principios a la realidad concreta de su política exterior y fomentar buenas relaciones en la región con el fin de aprovechar su importancia regional e internacional, acercándose así a antiguos enemigos e irritando a aliados tradicionales. El Gobierno empezó a establecer una relación estratégica con Rusia, mejoró sus relaciones con Siria e Irán, crítico fuertemente a su aliado tradicional, Israel, y se involucró de manera activa en el Cáucaso del Sur, mientras que las negociaciones para entrar en la Unión Europea dejaron de ser la prioridad estratégica más importante del país. Los principales instrumentos a través de los cuales relacionarse con los países de la región se centraron en el diálogo político, en la integración económica, y en favorecer el intercambio entre ciudadanos gracias a una política liberal de visados<sup>(68)</sup>.

Desde su llegada al poder en el 2002, la política exterior del AKP ha vivido una evolución entre su primer y segundo mandato. Hay evidentes elementos de continuidad, así como elementos de ruptura: durante el primer periodo, entre el 2002 y el 2007, las relaciones con la Unión Europea, la europeización y la democratización del país, estuvieron en el centro de la política; después del año 2007, cuando el AKP empezó su segundo mandato, el Gobierno turco tomó un giro en su discurso oficial: durante este segundo periodo (2007 y 2011) la política exterior activa, centrada en la perspectiva de integración en la UE, dejó su lugar a una política exterior multidimensional, poniendo énfasis en las relaciones con los vecinos.

Mucho se ha debatido la pregunta si la política exterior de Turquía de la última década, impulsado por un partido moderado-islamista, era señal de que Turquía estaba orientándose hacia Oriente, abandonando sus

---

<sup>(68)</sup> DEVRIM, Deniz, SOLER, Eduard. “Turkey's bold new visa diplomacy”. *Nota Internacional CIDOB* n.º 12, 2010.

aliados occidentales (la Unión Europea por un lado y Estados Unidos por el otro). No cabe duda que desde la desaparición de la amenaza soviética los intereses comunes entre Turquía y los Estados Unidos han ido disminuyendo de manera significativa con respecto a la época de la Guerra Fría. Dicha tendencia se hizo evidente a causa de la política intervencionista de la administración Bush en el Oriente Medio: el distanciamiento se consumó con ocasión de la intervención estadounidense en Iraq en 2003, incompatible con los intereses de Turquía en la región. Cuando el Parlamento turco votó en contra de la apertura de un frente norte para las tropas estadounidenses, los representantes turcos mostraron al mundo que las consideraciones relacionadas a la política doméstica y a la opinión pública, así como la importancia de relaciones buenas con los vecinos y la estabilidad regional, eran más importantes que el mantenimiento de buenas relaciones con Estados Unidos.

La guerra entre Rusia y Georgia representó otro momento en el cual Turquía, al no cumplir con las específicas peticiones de Estados Unidos que las hubieran puesto en una situación de conflicto hacia Rusia, manifestó su independencia con respecto a las prioridades norteamericanas. Sin embargo, estos acontecimientos no deben de ser considerados como un abandono de Occidente, sino como una adaptación por parte de Turquía a las nuevas realidades geopolíticas después de la Guerra Fría y como las consecuencias concretas de la implementación del concepto de “política multidimensional”.

De acuerdo a este nuevo enfoque, Turquía ha permanecido en las estructuras institucionales de Occidente (proceso de acceso a la UE, Consejo de Europa, OTAN), pero al mismo tiempo ha ampliado sus relaciones con el Sur y el Este.

- *La europeización de la política exterior Turca*

La actual política exterior turca, basada en una estrategia más cooperativa, ha sido interpretada por algunos académicos a través del concepto de “europeización”<sup>(69)</sup>.

Por una política exterior “europeizada” se entiende un uso mínimo de instrumentos militares para resolver conflictos, y la aplicación de recursos diplomáticos y económicos como herramientas legítimas en la resolución

---

<sup>(69)</sup> MÜTLÜFER-BAC, Meltem, GÜRSOY, Yaprak. “Is there Europeanisation of Turkish Foreign Policy?”. RECON Working Paper 15, 2009; ÖNIS, Ziya, YILMAZ, S. “Between Europeanisation and Euro-Asianism: Foreign Policy Activism in Turkey during the AKP Era”. *Turkish Studies*, 10 (1), p. 8-13, 2009.

de situaciones conflictivas<sup>(70)</sup>. Las iniciativas políticas de Turquía en el Cáucaso del Sur indican que Turquía quiere actuar a través del diálogo y las buenas relaciones basadas en la confianza entre los países.

Esta escuela de pensamiento explica el cambio en la política exterior con el giro político doméstico impulsado por el proceso de adhesión a la Unión Europea. La transformación de la política exterior se explica, por ejemplo, según el analista Kemal Kirisci, con la erosión del Ejército como uno de los actores principales en la política exterior<sup>(71)</sup>. Las reformas realizadas con el fin de poder cumplir con los criterios de adhesión a la Unión Europea cambiaron la composición y el rol de Consejo Nacional de Seguridad en Turquía que anteriormente estaba compuesto principalmente por militares y que sobre todo había sido el actor principal en la determinación de la política exterior; a través de ello, las Fuerzas Armadas expresaban su posición, y en algunas ocasiones llegaban a dirigir las políticas del Gobierno. La disminuida importancia del Ejército y el aumento de mecanismos democráticos para la determinación de la política exterior representan indicadores significativos para la “europeización” de la política exterior<sup>(72)</sup>.

- *El futuro de la política exterior impulsada por el AKP*

El inicio del tercer periodo de gobierno, que empezó después de las elecciones parlamentarias que se celebraron en junio de 2011, se ve caracterizado por un contexto más inseguro en los países vecinos a Turquía. El nuevo contexto en la vecindad turca después de las revoluciones árabes ha limitado el margen de maniobra para aplicar el enfoque de “cero problemas con los vecinos”. Algunos analistas argumentan que después de una década de aplicación del poder blando y de promoción de las relaciones internacionales a través de la actividad comercial, Turquía se enfocará en temas de *hard power* de nuevo<sup>(73)</sup>.

El analista Ian Lesser, por ejemplo, sostiene esta postura partiendo de la idea de que Turquía se había adaptado a circunstancias favorables, y que

<sup>(70)</sup> Los cambios en la Constitución en 2003 incrementaron el poder de los civiles en el Consejo Nacional de Seguridad. Mientras anteriormente el secretario general del Consejo Nacional de Seguridad era un militar, después del cambio del 2003 fue reemplazado por un civil.

<sup>(71)</sup> KIRISCI, Kemal. “Between Europe and the Middle East. The transformation of Turkish Foreign Policy”. MERIA, 8 (1) 2004; KIRISCI, Kemal. “Turkey’s Foreign Policy in Turbulent Times”. *Chaillot Paper* n.º 92. ISS París. Septiembre 2006.

<sup>(72)</sup> Los cambios en la Constitución en 2003 incrementaron el poder de los civiles en el Consejo Nacional de Seguridad. Mientras anteriormente el secretario general del Consejo Nacional de Seguridad era un militar, después del cambio del 2003 fue reemplazado por un civil.

<sup>(73)</sup> LESSER, Ian. “Turkey’s Third Wave. And the Coming Quest for Strategic Reassurance”. German Marshall Fund. On Turkey, 25 octubre 2011.

lo que hizo posible abandonar la visión tradicional turca centrada en la seguridad fueron las circunstancias en su vecindad. Según esta posición, el conflicto interno en Siria y el deterioro de las relaciones entre Irán y Occidente, entre otros, pondrán obstáculos a una política exterior liberal y blanda impulsada por el comercio. Ian Lesser argumenta que Turquía se acercará más a la posición de sus aliados occidentales, como resultado del endurecimiento hacia los vecinos.

Otros analistas, como el experto en política exterior turca Saban Kardas, argumentaron en contra de esta posición. Según la opinión de Saban Kardas, más que el contexto externo, han sido y seguirán siendo los actores quienes definen la política exterior en Turquía, y por lo tanto, incluso en una situación de seguridad de mayor riesgo, Turquía seguirá actuando segura de sí misma, y su enfoque seguirá siendo marcado por cierta distancia hacia Occidente, quedándose en el marco conceptual anterior. Al mismo tiempo, argumenta Kardas, Turquía seguirá con su cooperación estratégica con Estados Unidos<sup>(74)</sup>.

Más allá de las divergentes opiniones de los analistas, es central considerar cuál es la capacidad de influenciar la política interior en los países vecinos, que Turquía ha logrado como resultado de su política exterior. Los acontecimientos de la Primavera Árabe han dejado claras las limitaciones turcas en los países de Oriente Medio, a pesar de haber invertido esfuerzos políticos importantes en algunos de ellos (como se ha visto en el caso de Siria).

## ■ LA POLÍTICA EXTERIOR DE TURQUÍA EN EL CÁUCASO DEL SUR

En el Cáucaso del Sur, Turquía se enfrenta con conflictos irresueltos, fronteras cerradas y rencor mutuo entre los países, lo cual representa un reto importante para la realización de la política de vecindad activa y multidimensional basada en una doctrina de diálogo y cero problemas. Durante la Guerra Fría, la región no fue de interés estratégico para Turquía y, en general, el Cáucaso no ha sido una prioridad para la política exterior turca. Después de la desintegración de la Unión Soviética, y la pérdida de la función de Turquía de defensor de las fronteras de la OTAN, Turquía intensificó su actividad en el Cáucaso del Sur. La guerra de Nagorno Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán, que dominó la política de la región durante todo el decenio de 1990 y en la cual Turquía estuvo

<sup>(74)</sup> KARDAS, Saban. "Quest for Strategic Autonomy Continues, or How to Make Sense of Turkey's 'New Wave' ". German Marshall Fund. On Turkey, 28 noviembre 2011.

apoyando Azerbaiyán, sigue sin solución permanente, pese a la mediación proporcionada por organizaciones tales como la OSCE.

Aunque el Cáucaso del Sur no represente la zona de prioridad más alta en la agenda exterior de Turquía, existe una clara tendencia a desarrollar iniciativas más allá de la mejora de las relaciones bilaterales con cada uno de los países de la región, y de impulsar una política regional. A través de la política activa y multidimensional impulsada por el AKP, y sobre todo después del conflicto entre Rusia y Georgia en agosto del 2008, el Gobierno turco aumentó sus iniciativas para la región. Sin embargo, los acontecimientos de los últimos años indican que Turquía –a pesar de esfuerzos e iniciativas importantes– no está logrando alcanzar sus objetivos. La existencia de conflictos irresueltos enfrenta la política de vecindad activa y multidimensional turca a retos importantes. Perseguir el objetivo de “cero problemas” con países vecinos es más fácil cuando el entorno es propicio a la paz que en una zona marcada por su complejidad y por conflictos irresueltos. A diferencia de otras regiones donde se ha ofrecido como mediador<sup>(75)</sup>, Turquía está involucrada de manera más directa en los conflictos en el Cáucaso del Sur. Siendo un actor que tiene posturas claramente definidas en los conflictos de la zona –como en el caso de Nagorno Karabaj– Turquía no ha por tanto podido avanzar en su política multidimensional como en un principio lo esperaba. Se ha también argumentado que Turquía, en varias ocasiones, ha tenido que supeditar sus intereses a los de Rusia, potencia dominante en la región y que la contraposición entre los intereses de los dos países podría llevar a potenciales tensiones y aumentar las divisiones entre los estados de la región<sup>(76)</sup>.

Los intereses de Turquía en la región están vinculados a intereses económicos y estratégicos. El interés económico principal de Turquía es energético, y el país está jugando un importante papel en el mapa de los recursos energéticos como puerta de entrada del gas y el petróleo hacia Europa. El interés estratégico consiste en crear y mantener estabilidad y paz en la región. En la retórica, juega un papel importante la solidaridad panturca por parte de Turquía que se ve reflejada en la relación fraternal entre esta y Azerbaiyán, país con el cual Turquía tiene lazos lingüísticos y religiosos. Sin embargo, la importancia en términos energéticos de Azerbaiyán refleja también la parte pragmática de su relación.

---

<sup>(75)</sup> Turquía se ha ofrecido como mediador en el Oriente Medio, entre Israel y Siria, entre Hamas y Al Fatah, entre Irak y Siria, así como entre Irán y las potencias occidentales; o los Balcanes (entre Bosnia y Serbia).

<sup>(76)</sup> NOVIKOVA, Gayane. “Quid pro quo in Turkey's South Caucasus Policies”. In: *Turkish Policy Quarterly*, vol. 10, n.º 1, 2011.

Figura 3-1



En el presente capítulo se analizará, en particular, el proceso de acercamiento entre Turquía y Armenia iniciado en 2008 y el estancamiento del mismo, las relaciones entre Azerbaiyán y Turquía, las relaciones entre Turquía y Georgia, así como las relaciones entre Turquía y Rusia, dada la importancia de estas con respecto a las relaciones conflictivas de la región. A pesar de diferencias con Rusia con respecto a Nagorno Karabaj, la relación con Rusia ha ido mejorando de manera considerable en los últimos años. Es importante dedicar un espacio en este capítulo a las relaciones turco-rusas, ya que la política de Turquía en el Cáucaso está estrechamente ligada a su relación con Rusia, y muchas veces se ha visto condicionada por esa relación.

#### ■ Las relaciones armenio-turcas

Turquía tiene un largo historial de relaciones conflictivas con Armenia. La herencia histórica que forma parte de la dinámica entre los dos países se remonta hasta el Imperio otomano. Armenia reclama que 1,5 millones de armenios fueron asesinados de manera sistemática por el Imperio otomano durante una campaña en 1915. El Gobierno de Ankara sitúa la cifra de muertos armenios entre trescientos mil y medio millón y rechaza sistemáticamente esas denuncias que Armenia califica de genocidio, y sostiene que los asesinados fueron el resultado del esfuerzo del Imperio otomano de suprimir levantamientos civiles durante la Primera Guerra Mundial, subrayando que también turcos musulmanes fueron asesinados. En la última década, gobiernos y parlamentos provenientes de más

de veinte países, así como algunas instituciones internacionales, han ratificado varios tipos de declaraciones con el fin de reconocer los eventos del 1915 como genocidio. Entre estos países están varios miembros de la OTAN, varios miembros de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, y el Parlamento ruso. También periódicos optaron por llamar los eventos del 1915 genocidio, por ejemplo, el *New York Times* desde el año 2004.

A pesar de los intentos de mejorar las relaciones entre Armenia y Turquía a principios de los 90, nunca se establecieron relaciones diplomáticas entre ambos países. Las negociaciones para establecer relaciones se pararon en 1993, en parte como resultado del conflicto de Nagorno Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán. Cuando Armenia tomó el control sobre Nagorno Karabaj y los distritos en los alrededores, después de una guerra con Azerbaiyán, Turquía decidió cortar las relaciones con Armenia en apoyo a Azerbaiyán. Ankara cerró entonces sus fronteras con Armenia, que permanecen clausuradas, y las relaciones diplomáticas nunca se establecieron.

- *Acercamiento entre dos enemigos*

En el contexto de su política exterior de cero problemas, el Gobierno del AKP inició un proceso de acercamiento con Armenia con el objetivo de normalizar las relaciones con este vecino. El diálogo fue facilitado por la diplomacia suiza con apoyo de los Estados Unidos desde el 2007. El proceso arrancó en septiembre de 2008, cuando el presidente Abdullah Gül aceptó la invitación de visitar la capital armenia para ver un partido de fútbol de clasificación para la copa mundial. La llamada *diplomacia de fútbol* abrió el paso para un deshielo de las relaciones turco-armenias durante un año<sup>(77)</sup>. En abril de 2009, Armenia y Turquía acordaron una Hoja de Ruta para el acercamiento, y en agosto de 2009, después de casi un siglo de hostilidades, los dos países anunciaron que comenzarían consultas para establecer lazos diplomáticos<sup>(78)</sup>. Este proceso desembocó en el histórico acuerdo para la normalización de las relaciones diplomáticas y para la reapertura de la frontera común, y llevó a los dos países a firmar protocolos sobre estos dos asuntos. En dichos protocolos también se incluyó una cláusula según la cual se implementaría un diálogo sobre la *dimensión histórica* de la relación entre ambos países. Se preveía la creación de una comisión mixta de historiadores para examinar de manera imparcial los acontecimientos del 1915, con el objetivo de restaurar confianza entre las dos naciones. Con el objetivo de evitar obstáculos en el establecimiento de relaciones bilaterales,

---

<sup>(77)</sup> FREIZER, Sabine. "Soccer diplomacy. Lessons for Armenia and Azerbaijan", *Today's Zaman*, 18 octubre 2009.

<sup>(78)</sup> "Armenia y Turquía, más cerca de establecer relaciones diplomáticas". *El País*, 31.08.2009.

los protocolos no se refirieron a los dos puntos contenciosos, es decir el tema del genocidio y el conflicto de Nagorno Karabaj. La firma de los protocolos, la cual se realizó por parte del ministro exterior turco, Ahmet Davutoglu, y su contraparte armenia, Edward Nalbandian, el 10 octubre del 2009, fue acompañada por los principales jefes de la diplomacia mundial<sup>(79)</sup>. Para que los protocolos entraran en vigor, se preveía la ratificación por los parlamentos de ambos países para finalmente establecer las relaciones diplomáticas<sup>(80)</sup>. Sin embargo, después de repetidos reproches entre los dos países, los protocolos se suspendieron formalmente por parte de Armenia en abril de 2010.

- *El fracaso del proceso de acercamiento*

Las dificultades, y el actual fracaso, en el proceso de acercamiento entre Armenia y Turquía se deben a tres factores principales. En primer lugar, los reproches recíprocos después de la firma de los protocolos se alimentaron de la reacción doméstica en ambos países. En Turquía, el AKP fue acusado por los partidos de la oposición de no proteger los intereses nacionales turcos.<sup>(81)</sup> El acuerdo generó protestas internas en Armenia por considerar que no tomaba en cuenta adecuadamente la cuestión del genocidio. Además, se solicitó la declaración de inconstitucionalidad de los protocolos por parte de la Corte Constitucional, la cual, sin embargo, falló en favor de la constitucionalidad de los mismos. En una encuesta levantada en octubre de 2009 en Ereván, 52,4% de la población se declaró en contra de la ratificación de los protocolos; en Turquía el 53% de la población tenía la misma opinión.<sup>(82)</sup>

En segundo lugar, el proceso de acercamiento se estancó por las consecuencias que todavía tiene la falta de una solución al conflicto de Nagorno Karabaj<sup>(83)</sup>. A pesar de las garantías que se dieron a Azerbaiyán de dejar las fronteras cerradas hasta que se resolviera el tema de Nagorno Karabaj, la firma de los protocolos –sin que se hiciera una explícita

<sup>(79)</sup> Estuvieron presentes en la ceremonia la secretaria de Estado norteamericana, Hillary Clinton, los ministros de Relaciones Exteriores de Rusia, Sergei Lavrov, de Francia, Bernard Kouchner, y de Suiza, Micheline Calmy-Rey, así como el jefe de la diplomacia europea, Javier Solana. La firma de los protocolos se atrasó a último momento por diferencias sobre el texto de las declaraciones. Después de numerosas conversaciones telefónicas entre ambas partes la negociación siguió adelante.

<sup>(80)</sup> "Turkey, Armenia sign historic accord". *Today's Zaman*, 11, octubre 2009.

<sup>(81)</sup> "Opposition criticizes Armenia deal, terms it a 'step backward'. *Today's Zaman*, 12 octubre 2009.

<sup>(82)</sup> HALLBACH, Uwe. "Ungelöste Regionalkonflikte im Südkaukasus". Berlín: SWP-Studien 08, 2010.

<sup>(83)</sup> ZAMAN, Amberin: "Turkish-Armenian Reconciliation: Lots of Gloom but Not All Doom". German Marshall Fund. On Turkey, 16 marzo 2010.

referencia a que se condicionaría el restablecimiento de las relaciones diplomáticas a la resolución del conflicto de Nagorno Karabaj–provocó el enfado de Azerbaiyán. La amenaza al suministro de energía proporcionado por Azerbaiyán y su amistad con este aliado histórico fueron decisivas por el cambio de la posición de Turquía en el proceso de acercamiento con Armenia. Posterior a la firma de los protocolos, Turquía declaró así que la normalización de las relaciones con Armenia dependía del progreso en la resolución del conflicto Nagorno Karabaj<sup>(84)</sup>. Con este posicionamiento, Turquía dio explícitamente prioridad a sus buenas relaciones con Azerbaiyán, y aceptó el *statu quo* de sus relaciones con Armenia. Para Armenia, cuya economía se encuentra en una posición de aislamiento, la mejora de relaciones con Turquía hubiera supuesto una posibilidad de apertura a Occidente, además de acabar con la estrecha dependencia económica, energética y de seguridad de Rusia. Para Turquía, hubiera significado un paso importante en su política exterior de normalización de relaciones con los países vecinos.

En tercer lugar, el fracaso del acercamiento entre Armenia y Turquía se debió al desacuerdo profundo sobre la masacre del 1915 que Armenia califica de genocidio, término rechazado por Turquía.

Después del fracaso del acercamiento, el desacuerdo sobre los eventos del 1915 volvió a ser el principal tema de conflicto entre los dos países. Líderes de la diáspora armenia argumentaron que sus campañas para el reconocimiento del genocidio en los parlamentos a nivel internacional habían sido la razón por la reconsideración de su historia por parte de Turquía. Sin embargo, más probable es que la apertura de Turquía tenga que ver con los procesos de democratización de los años pasados, así como una sensación de mayor seguridad<sup>(85)</sup>. Dada esta apertura general en la sociedad turca, un cambio en las relaciones armenio-turcas se podría reanudar en algún momento en el futuro.

Hay varios factores, sin embargo, que probablemente dificultarán la resolución de la situación en el corto plazo. Dado que un progreso en el conflicto de Nagorno Karabaj no parece probable en un futuro inmediato, tampoco es probable que el proceso de acercamiento entre Turquía y Armenia reinicie. Otro factor es el acercarse del 100.º aniversario de la masacre: las presiones internacionales para que la cuestión sea tocada por los acuerdos entre Armenia y Turquía harán probablemente que esta última no esté dispuesta ni siquiera a abrir las conversaciones.

<sup>(84)</sup> "Ankara launches bid to defuse tension with Azerbaijan". *Today's Zaman*, 22 octubre 2009; "Davutoğlu: Ankara's position on Karabakh unwavering". *Today's Zaman*, 20 octubre 2009.

<sup>(85)</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP. "Turkey and Armenia: Opening Minds, Opening Borders". *Crisis Group Europe Report* n.º 199, 14 abril 2009.

### ■ Las relaciones entre Azerbaiyán y Turquía: dos países hermanos

“İki devlet, bir millet” (una nación con dos estados) –es la expresión que acuñó Heydar Aliyev, presidente de Azerbaiyán entre 1993 y 2003, para describir las relaciones entre Azerbaiyán y Turquía–. Desde la caída del régimen soviético en 1991, los dos países han sido aliados cercanos: Turquía fue el primer país que reconoció la independencia de Azerbaiyán (las relaciones diplomáticas se establecieron en enero del 1992). Con base en sus lazos culturales, lingüísticos y religiosos, Turquía ve a Azerbaiyán como un puente hacia las repúblicas de origen turco de Asia Central. Como respuesta a la guerra de Nagorno Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán en 1993, Ankara suspendió las negociaciones para establecer relaciones diplomáticas con Armenia y cerró su frontera. En los años 90, Turquía proporcionó asistencia humanitaria y económica a Azerbaiyán, entrenó parte de su ejército, y proporcionó inversiones extranjeras directas. Además del factor parentesco, es decir, aparte de la cercanía cultural y lingüística, las relaciones son significativas por los estrechos vínculos económicos y, sobre todo, por el beneficio de Turquía de poder aprovechar de energía a bajo precio proveniente de Azerbaiyán a través del oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhán, así como del gasoducto Bakú-Tiflis-Erzurum.

Azerbaiyán es el país en el Cáucaso del Sur con el cual más relaciones económicas tiene Turquía, y estas relaciones económicas están creciendo. Las exportaciones de Turquía alcanzaron 2.065.000 millones de dólares en 2011 y el volumen de intercambio comercial alcanzó los tres mil millones. Las inversiones directas extranjeras de Turquía en Azerbaiyán fueron en 2011 de seis mil millones y las de Azerbaiyán en Turquía de tres mil millones dólares.

- *El factor Armenia*

Como se ha mencionado anteriormente en el apartado sobre las relaciones entre Armenia y Turquía, el acercamiento entre esos dos países fue acompañado por declaraciones públicas del Gobierno turco, manifestando que el proceso de normalización se daría en paralelo a la resolución del conflicto de Nagorno Karabaj. La separación de una resolución del conflicto de Nagorno Karabaj de la normalización de las relaciones armenio-turcas provocó reacciones negativas en Bakú. Al inicio del proceso de acercamiento entre Armenia y Turquía, la reacción de Azerbaiyán había sido tímida y confusa, dado que no existía un consenso sobre la nueva política de Ankara y sus implicaciones<sup>(86)</sup>. Sin embargo, la firma de los protocolos en 2009 fue seguido por las protestas de Bakú, lo que llevó a un cambio en la postura del

<sup>(86)</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP. “Turkey and Armenia: Opening Minds, Opening Borders”. *Crisis Group Europe Report* n.º 199, 14 abril 2009.

Gobierno turco. Según el Gobierno de Azerbaiyán, la normalización de las relaciones entre Turquía y Armenia, antes de que Armenia se retirara de los territorios ocupados, no ayudaría a la resolución del conflicto de Nagorno Karabaj y, al contrario, la apertura de la frontera acabaría con el aislamiento de Armenia, dándole así un mayor peso en el proceso de negociación de la resolución del conflicto. El cambio en la postura de Turquía fue declarado durante una visita a Bakú el 13 de mayo de 2009, cuando el primer ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, dio claras garantías de que Turquía sólo abriría la frontera entre Turquía y Armenia en el momento en el cual la ocupación de Nagorno Karabaj terminara<sup>(87)</sup>. Durante la campaña electoral para las elecciones turcas en junio del 2011, el primer ministro subrayó esta posición en varias ocasiones<sup>(88)</sup>.

- *Una nueva luna de miel*

Después de la crisis política entre ambos países por el acercamiento de Turquía con Armenia, Turquía y Azerbaiyán intensificaron su cooperación demostrando su firme alianza. En agosto del 2010, ambos países firmaron un Acuerdo de Asociación Estratégico para fortalecer su cooperación incluyendo el área militar, y en septiembre del mismo año acordaron conformar un Consejo Estratégico de Alto Nivel.<sup>(89)</sup> En una entrevista en la televisión azerbaiyana, el ministro de Asuntos Exteriores turco Ahmet Davutoglu comentó esta renovada colaboración militar, declarando que no era en contra de ningún país, y que “todo el mundo sabía que Turquía consideraba la defensa de Azerbaiyán su propia defensa, y que el acuerdo era señal de una amistad eterna con Azerbaiyán”<sup>(90)</sup>.

Esta cooperación reforzada está acompañada de un discurso que ha vuelto a subrayar la importancia del factor cultural como base para las buenas relaciones. En un encuentro del Consejo Estratégico en Turquía, en octubre de 2011, el presidente Aliyev subrayó que las relaciones culturales con Turquía eran tan importantes como las relaciones económicas<sup>(91)</sup>. Después de la reelección del AKP en junio de 2011, Azerbaiyán fue el segundo país visitado por el primer ministro Erdogan. Azerbaiyán, por su lado, manifestó su cercanía hacia Turquía cuando su Parlamento apoyó al país vecino en el contexto de una iniciativa de ley francesa que

<sup>(87)</sup> “Turkish Prime Minister Recep Tayyip Erdogan's Baku Visit: Relations Back on the Track”. *Turkish Weekly*, 13 mayo 2009.

<sup>(88)</sup> “Azerbaijan appreciates Turkey's stand on Naorno-Karabakh”. *Today's Zaman*, 8 mayo 2011.

<sup>(89)</sup> Ministerio Turco de Asuntos Exteriores. <http://www.mfa.gov.tr/relations-between-turkey-and-azerbaijan.en.mfa>; “Turkey: Azerbaijani-Turkish Deal not against any Country”, *Today's Zaman*, 28 agosto 2010.

<sup>(90)</sup> “Turkey: Azerbaijani-Turkish Deal not against any Country”, *Today's Zaman*, 28 agosto 2010.

<sup>(91)</sup> “Turkey-Azerbaijan High Level Strategic Cooperation Council”. *Today's Zaman*, 24 octubre 2011.

criminalizaría la negación del genocidio del 1915 por parte del Imperio otomano. Para oponerse a la iniciativa de ley francesa, el Parlamento de Azerbaiyán mandó una carta al Senado francés pidiendo el rechazo de esta iniciativa de ley<sup>(92)</sup>.

También en el ámbito de las relaciones energéticas se dieron nuevos pasos. El 26 de diciembre del 2011, el ministro de Energía y Recursos Naturales turco, Taner Yıldız, y el ministro de Industria y Energía azerbaiyano, Natig Aliév, firmaron un memorando de entendimiento acerca de la construcción de un nuevo gasoducto llamado Trans-Anatolian entre Turquía y Azerbaiyán. El inicio de la construcción del gasoducto se prevé para el año 2012 para ser completado en 2017.

La intensificación de iniciativas compartidas entre ambos países está acompañada por el fracaso de la normalización de las relaciones entre Armenia y Turquía. La estrecha relación en diferentes ámbitos entre Azerbaiyán y Turquía hace parecer que un acercamiento entre Armenia y Turquía esté muy lejos. La interrelación estrecha con Azerbaiyán y el apoyo histórico de Turquía hacia este país es un impedimento para promocionar la normalización de las relaciones turco-armenias.

#### ■ Las relaciones turco-rusas

El Imperio otomano y la Rusia zarista compitieron durante siglos para dominar el Cáucaso: entre los años 1568 y 1914, ambos imperios se enfrentaron en trece guerras, en las cuales el Imperio otomano solía ser la parte derrotada. La relación negativa con Rusia que se había por tanto establecido en la Turquía del inicio del siglo xx fue mejorando entre las dos guerras mundiales, culminando en un acuerdo de amistad y cooperación firmado en 1925. A pesar de la alianza turca con el bloque occidental después de la Segunda Guerra Mundial, Rusia y Turquía cooperaron en el área de tecnología<sup>(93)</sup>.

En las guerras que estallaron en el Cáucaso del Sur, en los principios de los 90, los dos países apoyaron lados opuestos. Además, Turquía acusaba a Rusia de apoyar el movimiento kurdo en Turquía, mientras que Rusia consideraba a Turquía responsable de apoyar a los grupos separatistas en Chechenia. A pesar de las crisis políticas en los años 90, las relaciones económicas entre ambos países se reforzaron. En el 1999, los dos países formaron un acuerdo que establecía el principio recíproco de no intervención en los asuntos internos, abriendo así el camino para una

<sup>(92)</sup> "Taner Yıldız: Trans Anadolu önemli bir alternatif. Hürriyet", 26 diciembre 2012; "Turkish chief of General Staff meets with Azerbaijani officials in Baku". *Today's Zaman*, 9 febrero 2012.

<sup>(93)</sup> STEINBACH, Udo. *Geschichte der Türkei*. Beck, München, 2007.

futura intensificación en su colaboración que efectivamente, en la década de los 2000, también benefició el acercamiento, debido a la posición de Turquía hacia Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001 y a su oposición a la guerra en Iraq. Ambos países además encontraron un punto de interés en común en la voluntad de evitar la injerencia de potencias extranjeras en la región del mar Negro y Cáucaso.

Desde el 2004, cuando se firmaron seis acuerdos en materia militar y económica, las relaciones se caracterizan por la intensidad de visitas de alto nivel, por las estrechas relaciones de trabajo entre los dirigentes de ambos países y por las estrechas relaciones económicas. En el 2011, las importaciones de Rusia alcanzaron veinticuatro mil millones, y las exportaciones a Rusia seis mil millones. Las inversiones extranjeras turcas en Rusia fueron de más de siete mil millones USD, mientras que las inversiones extranjeras rusas en Turquía fueron de más de veinte mil millones USD en 2011.

El factor más importante que determina las relaciones turco-rusas es el factor energía. Turquía, siendo una economía creciente sin recursos domésticos, recibe el 70% de sus importaciones de gas de Rusia, mientras que Rusia necesita pasar por territorio turco para poder transportar la energía desde el mar Negro a Europa. Las relaciones económicas en el sector de energía alcanzaron un nuevo nivel con la firma de un acuerdo para el proyecto Blue Stream en 1997, cuyo objetivo era transportar gas natural ruso a Turquía mediante un gasoducto que atravesaría el mar Negro, y que entró en función en el 2003. Desde el 2007, se discutía el proyecto South Stream, otro gasoducto que transportaría gas de Rusia a Europa a través del mar Negro turco. Durante una visita a Moscú en diciembre de 2011, el ministro de Energía turco Taner Yıldız, dio luz verde para la construcción del proyecto South Stream, que beneficiará a Turquía proporcionándole gas a precios bajos. Como respuesta a la aprobación de South Stream por parte de Turquía, el primer ministro ruso Vladimir Putin declaró que el primer ministro turco había cumplido con “cada una de sus promesas”, y que esto era “un regalo de navidad para Rusia”<sup>(94)</sup>.

Es importante sin embargo subrayar que la cooperación en temas energéticos también se caracteriza por elementos competitivos dado que si, por un lado, Turquía coopera estrechamente en cuestiones energéticas con Rusia, por el otro, Turquía también se autopromueve como una ruta alternativa a Rusia para la Unión Europea, que pretende diversificar sus fuentes de energía. El hecho que el acuerdo sobre South Stream se dio una semana después de un acuerdo entre Turquía y Azerbaiyán para el

---

<sup>(94)</sup> AKKAN, Faruk. “Turkey, Russia improve ties, eye further cooperation”. *Today's Zaman*, 1 enero 2012.

gasoducto Trans-Anatolian demuestra que Turquía sigue una política de diversificación en el tema energético.

En mayo del 2010, durante una visita del presidente ruso Medvedev, se firmaron diecisiete acuerdos<sup>(95)</sup>, algunos de una importancia significativa. Los dos países eliminaron, por ejemplo, los requisitos para obtener un visado para las visitas de corta duración, paso que refleja el alto nivel de confianza al que han llegado los dos países; además, firmaron un acuerdo para la construcción de una planta nuclear en la ciudad de Mersin (en Turquía) por parte de una empresa rusa, que será la primera planta nuclear rusa construida en el extranjero y al mismo tiempo la inversión rusa más grande fuera de Rusia<sup>(96)</sup>. También se acordó el desarrollo del proyecto de un oleoducto para transportar petróleo desde la costa del mar Negro en Turquía hasta el puerto de Ceyhán, en el Mediterráneo, el llamado oleoducto Samsun-Ceyhán. Además, el primer ministro Recep Tayyip Erdogan y el presidente ruso Medvedev firmaron una declaración sobre la creación de un consejo de cooperación de alto nivel, un organismo intergubernamental que se reunirá anualmente para revisar las relaciones entre ambos países<sup>(97)</sup>.

La cooperación turca con los países del Cáucaso del Sur de los últimos años ha sido por tanto reequilibrada por una alianza estratégica con Rusia. Turquía y Rusia continúan difiriendo en varios temas relativos al sur del Cáucaso, particularmente en el tema de Nagorno Karabaj. También la guerra de Georgia en el 2008 puso de manifiesto la existencia de divergencias en las políticas de los dos países; sin embargo, la posición neutral de Turquía<sup>(98)</sup> fue interpretada por Rusia como una prueba de cercanía política. La libertad de maniobra de Turquía fue en todo caso limitada por la dependencia de esta de las importaciones energéticas de Rusia: en referencia a la reacción y la poca crítica hacia Rusia de la parte de Turquía, el primer ministro turco Recep Tayyip Erdogan declaró abiertamente que Turquía no se podía permitir interrumpir las relaciones con Rusia dada su dependencia por las importaciones energéticas rusas<sup>(99)</sup>.

<sup>(95)</sup> ZEYNALOV, Mahir. "Turkey, Russia enter era of 'strategic partnership'". *Today's Zaman*, 16 mayo 2010; MEDVEDEV, Dmitry. "Russia and Turkey to continue relationships beyond goals". *Today's Zaman*, 10 mayo 2010; GÜL, Abdullah. "An example of our return to a spirit of friendship". *Today's Zaman*, 11 mayo 2010.

<sup>(96)</sup> SEBNEM, Arsu. "Turkey's Pact With Russia Will Give It Nuclear Plant". *The New York Times*, 12 mayo 2010; "Russia, Turkey sign \$20 billion nuclear power plant deal". Reuters, 12 mayo 2012.

<sup>(97)</sup> "Turkish-Russian ties evolve into strategic partnership". *Today's Zaman*, 13 mayo 2010.

<sup>(98)</sup> Para impedir el pasaje de los barcos estadounidenses, Turquía se refirió a la Convención de Montreux, según la cual no más de nueve barcos de guerra provenientes de estados no parte del mar Negro, con un tonelaje total de 45.000 toneladas pueden estar presentes en el mar Negro.

<sup>(99)</sup> "Turkey cannot afford disruption in ties with Russia, says Erdogan". *Turkish Daily News*, 1 septiembre 2008.

### ■ Turquía y Georgia: bajo perfil en lo político

Para Turquía, los lazos económicos representan una prioridad en sus relaciones con Georgia. En 2008, entró en vigor el tratado de libre comercio entre ambos países, y Turquía es el principal socio comercial de Georgia. Mientras el comercio bilateral entre ambos países aumentó de manera importante en los últimos años, las relaciones políticas se caracterizaron por diferentes tensiones, lo cual limitó la posibilidad de desarrollar una relación más profunda entre ambos países. Dada su estrecha relación con Rusia en temas energéticos, Turquía ha llevado una política de bajo perfil en su posicionamiento hacia las relaciones ruso-georgianas.

Una fuente de tensión para las relaciones entre Georgia y Turquía deriva de la minoría abjasia que vive en Turquía. Antes de que la Comunidad de Estados Independientes impusiera un bloqueo comercial contra Abjasia, en el 1996, existían relaciones comerciales intensas entre Turquía y el territorio caucásico que se declaró independiente en 1992<sup>(100)</sup>. En el pasado, Ankara intentó mediar entre el Gobierno de Georgia y los separatistas abjasios sin éxito. La comunidad abjasia en Turquía –una diáspora bien organizada y más grande en número de personas que los propios habitantes de Abjasia (Caucasus-Abkhazia Solidarity Committee)– ejerció presión después de la guerra entre Georgia y Rusia para que Turquía estableciera relaciones económicas y políticas más estrechas con Abjasia. A pesar del reclamo a la comunidad internacional por parte de Georgia de aislar la élite abjasa y no dar la oportunidad para que se reuniera con la minoría abjasia en Turquía, el líder abjasio Sergey Bagapsh logró visitar Turquía en abril del 2011<sup>(101)</sup>. Además, los abjasios organizados en Turquía transportan combustibles y otros bienes a Abjasia y reciben chatarra en cambio; el Gobierno turco hace caso omiso de este flujo de bienes<sup>(102)</sup>.

Otro contexto en el cual se reflejan tensiones y donde las posiciones de Turquía y Georgia difieren es la ampliación oriental de la OTAN. Mientras Georgia tuvo el objetivo de abrir el proceso para ser miembro de la OTAN en la cumbre de Bucarest en 2008, Turquía, junto a Francia, Alemania e Italia, se opuso a este paso, a pesar de haber apoyado la modernización de las Fuerzas Armadas georgianas y de haberlas entrenado, con el fin

<sup>(100)</sup> Sobre las relaciones entre Turquía y Abjasia: TORBAKOV, Igor. "Turkey: Ankara Probing for Stronger Ties to Renegade Georgian Region of Abkhazia". Eurasianet. Eurasia Insight. 8 octubre 2009. Sobre el rol de la diáspora abjasia en Turquía: WINROW, Gareth. "Turkey, Russia and the Caucasus: Common and diverging interests". Chatham House Briefing Paper, noviembre 2009.

<sup>(101)</sup> KANBOLAT, Hasan. "Bagapsh: My thanks to Turkey". *Sunday's Zaman*, 12 abril 2011; "Turkey, Georgia seek framework for Turkish- Abkhazia relations". *Today's Zaman*, 28 abril 2010.

<sup>(102)</sup> WINROW, Gareth. "Turkey, Russia and the Caucasus: Common and diverging interests". Chatham House Briefing Paper, noviembre 2009.

de que adoptaran los estándares de la OTAN en el pasado. Finalmente, la actuación de Turquía en la guerra entre Georgia y Rusia en el 2008, cuando Turquía rechazó el pasaje de la ayuda humanitaria de los Estados Unidos, causó decepción en Georgia. Aún teniendo tensiones de este tipo, Turquía ha logrado llevar una relación suave con Georgia, hasta el punto de eliminar los requisitos para obtener un visado para las visitas en el 2005.

## ■ EL NACIENTE MULTILATERALISMO EN EL CÁUCASO DEL SUR Y EN LA REGIÓN DEL MAR NEGRO

A lo largo de esta tercera parte, se discutirán las iniciativas que Turquía ha impulsado hasta el día de hoy en la región del Mar Negro y en el Cáucaso del Sur.

Turquía impulsó el multilateralismo en el Mar Negro a principios de los años 90 a través de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro. A finales de la misma década, Turquía promovió además una iniciativa llamada Pacto de Estabilidad para el Cáucaso para resolver y prevenir conflictos en la zona del Cáucaso del Sur. Después del conflicto entre Rusia y Georgia en agosto del 2008, Turquía propuso nuevamente una iniciativa regional (la Plataforma de Estabilidad y Cooperación en el Cáucaso), mientras que la Unión Europea reaccionó con sus propias estrategias.

### ■ El multilateralismo en el Mar Negro en los años 90

La primera iniciativa multilateral para la región del Cáucaso del Sur y del Mar Negro fue impulsada en los principios de los años 90 por Turquía. En 1992, los jefes de Estado de once países fundaron la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro (BSEC, por su sigla en inglés), cuya estructura institucional se compone por consejos de ministros, un secretariado permanente, grupos de trabajo sobre temas sectoriales, un banco para el desarrollo, una asamblea parlamentaria y un instituto de investigación sobre temas políticos<sup>(103)</sup>.

La BSEC tuvo un rol importante en el fomento de la transformación económica de los estados independientes después de la desintegración de la Unión Soviética. En la década de los 90, la región del Mar Negro no tenía una importancia estratégica ni para Europa ni para los Estados Unidos.

<sup>(103)</sup> La Organización de Cooperación Económica del Mar Negro tiene su sede en Estambul, y sus miembros son: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Grecia, Moldavia, Rumanía, Rusia, Turquía, Ucrania. Desde la entrada de Serbia en el BSEC en el 2004, la Organización tiene 12 miembros.

Mientras la política de los Estados Unidos se enfocaba en la integración de Rusia al mundo occidental, Europa se concentraba en sus vecinos ex-comunistas, así como en las guerras en los Balcanes. El entonces presidente turco, Turgut Özal, tenía el objetivo de crear una zona de cooperación económica en la región del Mar Negro: su idea era que Turquía podía ser un modelo para los nuevos países independientes en sus transformaciones económicas y políticas.

La BSEC fue un interesante caso de organización regional por varias razones. Por un lado, representaba una de las primeras iniciativas en el marco de la cual cooperaban países miembros de la OTAN (Grecia y Turquía) y países que habían sido miembros del pacto de Varsovia. Por otro lado, entre los miembros de la BSEC habían países tradicionalmente enemigos o que se encontraban en conflicto a la hora de la creación de la organización (como por ejemplo Turquía y Armenia, Turquía y Grecia, Moldavia y Rusia).

El objetivo de la organización era impulsar la cooperación económica entre los países, creando una plataforma para iniciativas multilaterales destinadas a promover la interacción y la armonía, así como consolidar la estabilidad y la prosperidad fomentando unas buenas relaciones de vecindad. No obstante, la idea de Turgut Özal hasta el día de hoy no se ha podido realizar a través de la BSEC. Después de un comienzo entusiástico, se hizo paulatinamente evidente que los países carecían de la voluntad política necesaria para crear un marco de cooperación regional: los objetivos estratégicos a largo plazo de los estados miembros de la organización eran demasiado complejos y contradictorios y los conflictos y tensiones políticas en la región prevalecieron sobre la cooperación entre los países. Pese a contar con el apoyo de la mayoría de países de la región, los resultados hasta ahora han sido, por tanto, en su conjunto bastante mediocres. Dado que la BSEC nunca tuvo un mandato político carece, además, de instituciones necesarias para ejercer el rol de un pacificador para la región.

### ■ Iniciativas regionales para el Cáucaso del Sur

La reacción inmediata de Turquía al conflicto ruso-georgiano en el 2008 fue el lanzamiento de la llamada iniciativa Plataforma de Estabilidad y Cooperación para el Cáucaso (PECC), que incluía Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Rusia y Turquía. En pocos días, el primer ministro turco había visitado Rusia, Georgia y Azerbaiyán para promover la idea. El presidente Abdullah Gül presentó la iniciativa, cuando visitó Armenia para ver el partido de fútbol, cuando inició la llamada diplomacia del fútbol.

---

Los orígenes de la plataforma remontan a diálogos y anteriores iniciativas desarrolladas a finales de la década de los 90. En el 1999, el entonces presidente de Turquía, Süleyman Demirel, había sugerido una iniciativa similar como estrategia de prevención de conflictos en el Cáucaso. En los años siguientes, Turquía promovió la misma idea en el marco de la OSCE, en los Estados Unidos y en Europa. Sin embargo, solo algunos centros de investigación en Europa retomaron y discutieron la idea<sup>(104)</sup>. La falta de un consenso entre los países occidentales sobre una estrategia para el Cáucaso, las divisiones políticas en la región misma, y la oposición de Rusia hacia cualquier tipo de influencias externas impidió la evolución de la idea. Aunque el pacto de estabilidad propuesto e impulsado por el entonces presidente Demirel no encontró el éxito esperado, Turquía no abandonó la idea de encontrar soluciones a los conflictos a través de la interdependencia económica y la cooperación en otros sectores.

Después de la guerra entre Rusia y Georgia, Turquía volvió a promover la idea y movió los primeros pasos de la llamada Plataforma de Estabilidad y Cooperación para el Cáucaso en reuniones bilaterales en distintas ocasiones con los representantes de los países involucrados en la iniciativa, aprovechando la participación de estos en cumbres internacionales, como por ejemplo la cumbre de la OCDE en Diciembre del 2008. El entonces ministro de Exteriores turco Ali Babacan describió la plataforma como un foro de dialogo para crear confianza, estabilidad y cooperación entre los estados<sup>(105)</sup>. Según el Gobierno turco, esta iniciativa buscaba apoyar la resolución de los conflictos de la zona, lo cual indica que no tenía la intención de crear una organización internacional sino, más bien, quería involucrar a todos los actores de la región alrededor de una mesa de diálogo. Sin embargo, hasta el día de hoy el contenido y los objetivos de la iniciativa turca no se han concretizado.

La iniciativa se anunció en Rusia y no se discutió ni con la Unión Europea ni con los Estados Unidos, quedándose así relegada desde el principio a un nivel “regional”. Turquía tampoco aclaró su punto de vista sobre las posibles y necesarias sinergias entre su iniciativa y las políticas que la Unión Europea había lanzado para la región.

El interés estratégico de la Unión Europea en el mar Negro apareció a raíz de su ampliación hacia el este. Con la conclusión de la quinta ampliación en el 2007, la Unión Europea se convirtió en un país ribereño del mar Negro, hecho que aumentó su interés en tener relaciones más estrechas con los vecinos del sureste. Interesada en garantizar la estabilidad más allá de

---

<sup>(104)</sup> CELAC, Sergiu, EMERSON, Michael, TOCCI, Nathalie. “A Stability Pact for the Caucasus”. Centre for European Policy Studies. June 2000.

<sup>(105)</sup> BABACAN, Ali, “Calming the Caucasus”. *International Herald Tribune*. 23.09.2008.

la nueva frontera y en todo el perímetro del mar Negro, la Unión Europea impulsó así nuevas iniciativas regionales en el marco de su política de vecindad. En 2007, puso en marcha la denominada Sinergia del Mar Negro y, en 2009, la Asociación Oriental. Cuando el conflicto ruso-georgiano del 2008 recordó a los países occidentales que el este del continente sigue siendo una zona de conflictos irresueltos, la respuesta de la Unión Europea fue acelerar la elaboración de la iniciativa del Partenariado Oriental<sup>(106)</sup> y reabrir la discusión sobre la cooperación en el marco de la Sinergia del Mar Negro<sup>(107)</sup>. En sus informes oficiales, la Unión Europea apoya las iniciativas regionales de Turquía, sin embargo, tampoco ha buscado elaborar las posibles sinergias y poner en marcha mecanismos de consulta para evitar duplicaciones entre diferentes iniciativas para la misma zona.

Las reacciones de los países que harían a parte de la iniciativa turca han sido reservadas. El presidente de Georgia, Mijail Saakashvili, criticó que la iniciativa no era lo suficiente concreta y que la Unión Europea y otros actores claves deberían ser incluidos. Georgia, desde el conflicto de 2008, había subrayado que no iba a tener un diálogo con Rusia hasta que este no se hubiera retirado de los territorios georgianos<sup>(108)</sup>. La posición de Azerbaiyán fue que una implementación de la plataforma sería imposible sin la resolución del conflicto de Nagorno Karabaj. Rusia fue el único país en apoyar la iniciativa desde un principio, también porque la plataforma no prevé la participación de los Estados Unidos, ni la de la Unión Europea o de la OTAN. Además, una plataforma tan poco concreta ofrecía la oportunidad de dialogar sobre diferentes temas con Turquía, sin tener que comprometerse de manera inmediata.

- *Las debilidades de la iniciativa regional turca*

Mucho se ha especulado sobre las razones de Turquía para impulsar la Plataforma de Estabilidad y Cooperación para el Cáucaso. Según el discurso turco, la plataforma estaba totalmente alineada con su política de “cero problemas”, ya que tenía el objetivo de reforzar la integración entre los países de la región. Después del conflicto entre Rusia y Georgia, Turquía intentó transformar el discurso conflictivo en un diálogo cooperativo. El hecho de que hasta el día de hoy la plataforma no haya operado, ha

<sup>(106)</sup> El Partenariado Oriental fue lanzado en el 2008. Es una iniciativa en el marco de la Política Europea de Vecindad que incluye Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Con el Partenariado Oriental la UE quiere reforzar las relaciones con sus vecinos del este y sureste.

<sup>(107)</sup> En la Sinergia del Mar Negro participan los miembros de la Unión Europea Rumania y Bulgaria; Turquía, Rusia, los países del Cáucaso del Sur, y Ucrania y Moldavia.

<sup>(108)</sup> DOĞAN, Yonca Poyraz. “Georgian expert says Caucasus Platform should include US, EU”. *Today’s Zaman*, 27 julio 2009.

llevado a algunos analistas a pensar que en realidad Turquía solamente tenía la intención de demostrar la buena voluntad de contribuir a la paz en la región, pero sabiendo que una plataforma de este tipo no se iba a concretizar en una región tan conflictiva<sup>(109)</sup>.

Desde la misma fase de ideación y conceptualización, la plataforma demostró tener importantes puntos débiles. En primer lugar, la dificultad de implementar plataformas de cooperación en regiones con conflictos irresueltos, donde prevalece la desconfianza y un rechazo hacia cualquier colaboración a nivel multilateral, es una dificultad en sí. De hecho, hasta la actualidad, la iniciativa no se ha convertido en algo más concreto, y no ha tenido ningún tipo de impacto positivo en las relaciones entre los países de la región. Tampoco otras iniciativas a nivel regional han podido dar un impulso para resolver los conflictos existentes en la zona.

En segundo lugar, la asimetría en la relación entre Rusia y Turquía conlleva el riesgo de que Rusia imponga su visión de la región a través de esta iniciativa, lo cual dejaría un espacio limitado para que Turquía desempeñe su papel. La declaración abierta del primer ministro Erdogan de que Turquía dependía de Rusia en términos energéticos y que esto le impedía oponerse a Rusia demostró que la libertad de actuación de Turquía en el Cáucaso de Sur es limitada. La exclusión de otros actores claves como la Unión Europea y los Estados Unidos, además de no respetar el principio de la multidimensionalidad de la política exterior turca, aumentó el riesgo de una dominación del proceso por parte de Rusia.

Una de las preguntas clave para cualquier iniciativa en el área del Cáucaso es si una cooperación regional es posible sin que la solución previa de conflictos que entrañan intereses estratégicos distintos sea una condición para la cooperación. Es cuestionable si en enfoque de *low politics* tiene la capacidad de brindar una perspectiva de acercamiento a largo plazo entre países en conflicto. Por otro lado, el uso de una plataforma de cooperación para resolver los conflictos existentes podría destruir cualquier ánimo de cooperación desde un principio.

El futuro de la Plataforma de Estabilidad y Cooperación en el Cáucaso queda incierto. Debido a la prioridad de los acontecimientos en Siria y otros países del oriente medio, así como el actual momento de estancamiento en la normalización de las relaciones entre Armenia y Turquía, esta última no ha podido empujar políticamente la plataforma. Aunque representantes del Gobierno turco subrayaron que esta iniciativa volvería

---

<sup>(109)</sup> JACKSON, Alexander. "The limits of good intentions: The Caucasus as a test case for Turkish foreign policy". *Turkish Policy Quarterly*, 2010-4.

pronto a su agenda de política exterior, Turquía tendrá que demostrar grandes habilidades diplomáticas y políticas para no dar la impresión de querer imponer su enfoque estratégico en la región. La falta de éxito de la iniciativa muestra que el entusiasmo por parte de un actor no es suficiente para resolver conflictos, sino que es necesario contar con la voluntad de todos los actores involucrados.

## ■ CONCLUSIONES

En contraste con su política exterior durante la Guerra Fría, orientada hacia el Occidente y centrada en la amenaza de la Unión Soviética, hoy Turquía está mostrando un gran activismo, impulsando una nueva visión basada en su posición geoestratégica, su historia y su identidad. De acuerdo a la nueva visión, Turquía se considera a sí misma país *central* y ya no *punto hacia oriente*, como se le consideraba tradicionalmente. La transformación de la política exterior ha sido en parte producto de la democratización interna del país, que ha jugado en este sentido un rol importante en la expansión de las relaciones exteriores de Turquía.

Los acontecimientos de los últimos años en el Cáucaso del Sur han puesto sin embargo en evidencia las limitaciones de la nueva doctrina de política exterior turca. A pesar de esfuerzos importantes, Turquía no ha podido conseguir implementar exitosamente su política de “cero problemas” hacia los demás actores en el Cáucaso del Sur, y no ha logrado alcanzar muchos de sus objetivos. El estancamiento del proceso de normalización entre Armenia y Turquía es un claro ejemplo de la complejidad de establecer relaciones pacíficas en esta región. La normalización de las relaciones armenio-turcas, la resolución del conflicto de Nagorno Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán y el impulso de una cooperación a nivel regional con los países de la región quedan retos pendientes en la estabilización del Cáucaso del Sur. Los conflictos existentes (Nagorno Karabaj y el conflicto entre Georgia y Rusia) siguen dividiendo la región en bloques separados y dificultan la cooperación regional. El hecho de que la Plataforma de Estabilidad y Cooperación para el Cáucaso se haya quedado sin contenidos concretos hasta el día de hoy demuestra la falta de confianza entre los países. El éxito de una cooperación a nivel multilateral es cuestionable en una región donde domina el rechazo hacia cualquier colaboración a nivel regional.

Después de haber reforzado sus relaciones con Azerbaiyán, un nuevo intento para normalizar las relaciones con Armenia parece poco probable por el momento. De todas maneras, si en un futuro Turquía empezara otro proceso de acercamiento, su estrategia diplomacia debería de ser al mismo

---

tiempo más elaborada y sincera, confrontándose de manera más abierta con la discusión sobre el genocidio de 1915.

Después de las revoluciones árabes, las prioridades y el foco de atención de la política exterior turca se han movido hacia sur. En un entorno inseguro, una política exterior basada en “cero problemas” e impulsada por el comercio afrontará dificultades importantes. Turquía podría encontrarse con un entorno menos seguro y con probables flujos de refugiados.

## ■ BIBLIOGRAFÍA

ADAMOWSKI, Jaroslaw. “Dancing with Armenia. The Turkish view”. *Open Democracy*, 25 November 2009.

ARAS, Bülent. “Turkey and the Russian Federation: An emerging Multidimensional Partnership”. Ankara: SETA Policy Brief, 2009.

BABACAN, Ali. “Turkish initiatives, Calming the Caucasus”. *The New York Times*, 23 September 2008.

BEAT, Maria. “Turkey and Russia Meet in the Caucasus”. In *Turkish Policy Quarterly*, 2010.

CELAC, Sergiu, EMERSON, Michael, TOCCI, Nathalie. “A Stability Pact for the Caucasus”. Centre for European Policy Studies, June 2000.

CHKHIKVADZE, Ivane. “Zero Problems with neighbours: The case of Georgia”. *Turkish Policy Quarterly* 2, 2011.

DAVUTOGLU, Ahmet. “Stratejik Derinlik”. Istanbul: Küre, 2001.

DAVUTOGLU, Ahmet. “Turkey’s Foreign Policy Vision: An assesment of 2007”. In *Insight Turkey* 10 (1), p. 77-96, 2008.

DEVIRIM, Deniz, GRAU, Martí. “The (In)hospitable Black Sea: Western Imagination and Multilateral Framing in a Contested Region”, in *Quaderns de la Mediterrània* 13, p. 117-125, 2010.

DEVIRIM, Deniz, SCHULZ, Evelina. “The Caucasus: which role for Turkey in the European neighborhood?”. In *Insight Turkey*, 2009.

DEVIRIM, Deniz, SOLER, Eduard, “Turkey’s bold new visa diplomacy”. Nota Internacional CIDOB Nr. 12, 2010.

HALBACH, Uwe. “Ungelöste Regionalkonflikte im Südkaukasus”. Berlin: SWP-Studien 08, 2010.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. “Turkey and Armenia: Opening Minds, Opening Borders”. *Crisis Group Europe Report* n.º 199, 14 abril 2009.

ISMAILZADE, Fariz. “Azerbaijan-Turkey Energy Cooperation: Back to a Strategic Agenda”. German Marshall Fund. On Turkey, Noviembre 2011.

JACKSON, Alexander. “The Limits of Good Intentions: The Caucasus as a Test Case for Democracy”. In *Turkish Policy Quarterly*, 2011.

GIRAGOSIAN, Richard. “The outlook for Armenian-Turkish normalization in 2012: A new year’s wish or simply wishful thinking?”. In *Common Space.eu*, 9 January 2012.

KARASAR, Hasan Ali. “Turkey and Russia Growing Closer Despite Cool History”. German Marshall Fund. On Turkey, 30 Enero 2012.

KARDAS, Saban. “Turkey’s Push for Caucasus Stability and Cooperation Platform”. *ADA Biweekly* vol. 1, n.º 4, 1 September 2008.

KARDAS, Saban. “Quest for Strategic Autonomy Continues, or How to Make Sense of Turkey’s ‘New Wave’”. German Marshall Fund. On Turkey, 28 November 2011.

KER-LINDSAY, James. “Turkey and the Black Sea Strategy for EU Enlargement”. In *Turkish Policy Quarterly*, 2010.

KINIKLIOGLU, Suat. “The Anatomy of Turkish-Russian Relations”. The Brookings Institution, 2007.

KIRISCI, Kemal. “Between Europe and the Middle East. The transformation of Turkish Foreign Policy”. *MERIA*, 8 (1), 2004.

KIRISCI, Kemal. “Turkey’s Foreign Policy in Turbulent Times”. *Chaillot Paper* n.º 92. ISS Paris, September 2006.

KIRISCI, Kemal. “The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of a Trading State”. *New Perspectives on Turkey*, special Issue on Turkish Foreign Policy, Nr. 40, Spring 2009.

KIRISCI, Kemal. “Turkey’s Effect and the Transformation of the Middle East”. In *Insight Turkey*, Volume 13, Number 2, 2011.

- LESSER, Ian. "Turkey's Regional Role: Harder Choices Ahead". In *Turkish Policy Quarterly*, 2010.
- LESSER, Ian. "Turkey's Third Wave - And the Coming Quest for Strategic Reassurance". German Marshall Fund. On Turkey, 25 Octubre 2011.
- MÜTLÜFER-BAC, Meltem, GÜRSOY, Yaprak: "Is there Europeanisation of Turkish Foreign Policy?", RECON Online Working Paper 2009/15.
- NOVIKOCA, Gayane. "Quid pro quo in Turkey's South Caucasus Policies". In *Turkish Policy Quarterly*, vol. 10, n.º 1, 2011.
- ÖZEL, Soli. "The AKP's foreign policy in context". In: "What does Turkey think". European Council on Foreign Relations. Edited by Dimitar Bechev, 2011.
- ÖZEL, Soli. "Waves, Ways and Historical Turns: Turkey's Strategic Quest". German Marshall Fund. On Turkey, 30 Enero 2012.
- POYRAZ DOĞAN, Yonca. "Turkey-Armenia Rapprochement at Risk: Time for Vision and Courage". In *Turkish Policy Quarterly*, 2010.
- ÖNIS, Ziya. "Turkey and the Middle East after September 11: The importance of the EU Dimension", *Turkish Policy Quarterly*, 2 (4), p. 84-85, 2003.
- ÖNIS, Ziya, YILMAZ, S. "Between Europeanisation and Euro-Asianism: Foreign Policy Activism in Turkey during the AKP Era", *Turkish Studies*, 10 (1), p. 8-13, 2009.
- PUNSMANN GÜLTEKIN, Burcu. "The Caucasus Stability and Cooperation Platform: An Attempt to Foster Regional Accountability". Policy Brief. International Centre for Black Sea Studies n.º 13, April 2009.
- STEINBACH, Udo. *Geschichte der Türkei*. Beck, München, 2007.
- TORBAKOV, Igor. "Turkey: Ankara Probing for Stronger Ties to Renegade Georgian Region of Abkhazia". Eurasianet. Eurasia Insight, 8 octubre 2009.
- WALKER, Joshua W. "The Interlinking of Turkey's Domestic and Foreign Policy in the AKP's Third Term J", German Marshall Fund. On Turkey, August 2011.

WINROW, Gareth. "Turkey, Russia and the Caucasus: Common and diverging interests". Chatham House Briefing Paper, Noviembre 2009.

ZAMAN, Amberin: "Turkish-Armenian Reconciliation: Lots of Gloom but Not All Doom". German Marshall Fund. On Turkey, 16 March 2010.

ZALEWSKI, Piotr. "Turkish Foreign Policy: Telling Style from Substance". *Turkish Policy Quarterly*, 2010.

## CAPÍTULO CUARTO

# IRÁN, EL CÁUCASO Y LA SEGURIDAD DEL MAR CASPIO

*José Luis Calvo Albero*

### RESUMEN

La influencia iraní sobre el Cáucaso y el litoral sur del mar Caspio se remonta a milenios atrás. Irán (Persia) es la potencia que siempre estuvo allí. Pero en los últimos siglos esta influencia quedó relegada a un segundo plano por la supremacía de los Imperios otomano y ruso. Irán trata de recuperar algo de su influencia tradicional, aunque consciente de su difícil posición. Los objetivos de Teherán son mantener una buena relación con sus vecinos, evitando que se conviertan en bases para un posible ataque contra su territorio, participar en el negocio de la exportación de los recursos energéticos de la región y tratar de romper el aislamiento internacional al que ha sido sometido. Como consecuencia, la amenazadora retórica que Irán utiliza contra Occidente, Israel y los estados del golfo Pérsico, no se corresponde con la actitud dialogante que adopta con sus vecinos del Cáucaso y el Caspio.

### Palabras clave:

**Irán, Cáucaso, mar Caspio, Asia Central**

*José Luis Calvo Albero*

**ABSTRACT**

Iranian influence on the South Caucasus and the Caspian Sea coast goes back millennia. Iran (Persia) is the power that was always there. But in recent centuries this influence was relegated to the background for the supremacy of the Ottoman and Russian empires. Iran is trying to regain some of its traditional influence, though aware of his difficult position. The objectives of Tehran are maintaining good relations with its neighbors, preventing them from becoming bases for a possible attack against its territory, engage in the business of export of energy resources in the region, and try to break the international isolation the country suffers currently. As a result, the threatening rhetoric that Iran uses against the West, Israel and the Gulf states, does not correspond with the attitude it takes dialogue with its neighbors in the Caucasus and the Caspian regions

**Key words:**

**Iran, Caucasus, Caspian Sea, Central Asia**

## ■ INTRODUCCIÓN. LA HUELLA DE PERSIA EN EL CÁUCASO Y EL SUR DEL CASPIO

### ■ Una historia milenaria

De las tres potencias regionales que hoy ejercen su influencia en la región del Cáucaso, la Federación Rusa, Turquía e Irán, puede considerarse a esta última como la más ancestral. Irán es la versión contemporánea de las sucesivas reencarnaciones del poder y la cultura persa a lo largo de la historia. Y el primer contacto de lo persa con los habitantes del Cáucaso se remonta a los inicios del I Milenio A. C., cuando los pueblos entonces asentados en la gran meseta irania comenzaron a formar sólidas organizaciones políticas y a expandirse.

Así pues, la influencia persa en el Cáucaso se ha prolongado durante milenios, y ha llegado en muchos casos a alcanzar los sustratos identitarios más profundos de los pueblos caucásicos. Irán (Persia) ha sido la potencia que siempre estaba allí. Y aunque su peso político y militar se ha visto sujeto a dramáticas oscilaciones, quedando oscurecido en los últimos siglos por el poder otomano primero y ruso después, la herencia cultural persa permanece.

Tradicionalmente, el Cáucaso Sur ha representado para Irán el papel tanto de frontera como de lugar de tránsito. Los Imperios medo, aqueménida, parto y seléucida consideraron que en las estribaciones de la cordillera caucásica estaba uno de los límites naturales para su expansión. Pero esas tierras representaban algo más que una remota frontera. Cualquier intento de avance hacia el oeste desde la meseta irania se encontraba con el entonces peliagudo problema de atravesar los desiertos de Siria y Arabia. Y la única vía alternativa era remontar hasta sus fuentes el curso de los grandes ríos gemelos, el Tigris y el Éufrates, para desde allí penetrar en la meseta de Anatolia o, más frecuentemente, descender hacia las ricas llanuras costeras del Creciente Fértil, y a Egipto.

Así pues, el control de las rutas que transitaban las fuentes de los grandes ríos se convirtió en necesidad estratégica, e hizo que Persia tuviese que prestar una especial atención a las regiones situadas al sur del Cáucaso y el mar Caspio. Inevitablemente, esa necesidad estratégica se hizo evidente también para los imperios y estados que pugnaban con Persia, y pretendían expandirse en sentido inverso. Por las tierras altas del Tigris penetró Alejandro Magno, para poner fin al Imperio persa aqueménida en la gran batalla de Arbela (el actual Irbil, en el Kurdistan iraquí). Y esas regiones fueron también testigos del enfrentamiento entre Roma y el Imperio persa seléucida, que establecieron allí sus fortalezas fronterizas, entablando una

---

dura pugna que solo terminó cuando la marea árabe musulmana del siglo VII hizo replegarse a unos hacia Constantinopla, y desterró a los otros del curso de la historia.

La importancia de la región para el tránsito entre Oriente y Occidente se mantuvo durante el tiempo, y con frecuencia para desgracia de sus habitantes, pues todas las periódicas invasiones de pueblos nómadas de Asia Central pasaban ineludiblemente por el Sur del Caspio y el Cáucaso. Fue el caso de los turcos en el siglo X, los azeríes y gaznavíes en el siglo XI y los mongoles a partir del siglo XIII.

En su esfuerzo por controlar los territorios al sur del Cáucaso, los persas entraron en contacto con una gran diversidad de pueblos autóctonos. La naturaleza montañosa de la región tuvo mucho que ver con que muchos de esos pueblos se mostrasen belicosos, y difíciles de someter a la autoridad real. Fue y es el caso de los kurdos, que se han opuesto a cualquier poder foráneo durante milenios. Y también de los armenios, cuya conversión al cristianismo en el siglo III tuvo mucho que ver con la consolidación de una identidad independiente de lo persa, y orientada hacia Occidente

La orografía también convirtió el Sur del Cáucaso en tierra de refugio de minorías, a veces perseguidas. En los fértiles valles de lo que hoy es Armenia, Georgia y Azerbaiyán, en la región conocida como Transcáucaso, era posible combinar la seguridad que proporcionaba las áreas montañosas con los beneficios del comercio. Allí se refugiaron muchos judíos huyendo de la represión romana tras los levantamientos del 70 y 130 d. C. Y su influencia llegó a ser de tal importancia que consiguió la conversión al judaísmo de un pueblo de las estepas, los jázaros, que mantuvo durante siglos el control de los territorios al norte de la cordillera caucásica. También se refugiaron allí los ismaelitas nizaríes, más conocidos por su sobrenombre de *hashashin* o “asesinos”. Tomando como centro la fortaleza de Alamut, en la orilla suroeste del mar Caspio, estos defensores de una versión muy radical del chiismo mantuvieron en vilo a los gobernantes de Oriente Medio desde el siglo XI al XIII, desarrollando sofisticadas técnicas terroristas orientadas al magnicidio.

Cuando en el siglo XIII las invasiones mongolas terminaron por fin con los asesinos, y a su vez con gran parte de la población de Persia, las regiones al sur del mar Caspio ganaron una nueva relevancia. El dominio mongol de la mayor parte de Asia Central y China facilitó el comercio con Extremo Oriente, al que se unieron con entusiasmo algunas potencias europeas como Venecia. La famosa Ruta de la Seda bordeaba la orilla sur del Caspio antes de dirigirse hacia la ciudad de Samarcanda, en lo que hoy es Uzbekistán. La pujanza económica de las rutas produjo cierta recuperación en los territorios de población persa, pero apenas durante un

---

siglo y medio, hasta que una nueva invasión de nómadas, esta vez los turco-mongoles de Tamerlán, devastara de nuevo la región. El Cáucaso sufrió especialmente bajo esta nueva ola de invasores debido, sobre todo, al paso alternativo por la región de los ejércitos de Tamerlán y los de su enemigo más tenaz: la Horda de Oro mongola que controlaba el sur de Rusia.

Finalmente, Tamerlán sentaría las bases para crear en la región caucásica los cimientos de la situación actual. Su victoria sobre la Horda de Oro permitiría a los rusos del Principado de Moscú avanzar hacia el sur. La incapacidad del conquistador mongol para establecer una administración estable en los territorios conquistados, permitirá la recuperación de los turcos otomanos, asentados desde el siglo XIII en Anatolia, y el resurgir de una entidad política persa, bajo la dinastía Safaví, que procedía precisamente de las montañas de Azerbaiyán. Surgirá así la triple influencia sobre las regiones caucásicas que se mantendrá hasta nuestros días.

Persia rara vez se aventurará al norte de la cordillera caucásica, aunque hasta allí llegará su influencia. Durante algún tiempo se considerará a los kanatos allí establecidos, como Daguestán, como vasallos del sah<sup>(1)</sup> persa. Pero será el Imperio otomano el que ejercerá una influencia cada vez más intensa sobre la región caucásica, hasta que, a comienzos del siglo XIX, Rusia comience su penetración en la zona. El avance ruso llevará a varias guerras sucesivas con Persia, en las que la superioridad tecnológica de las tropas del zar obligará a un rediseño de las fronteras, formalizado en los Tratados de Gulistán (1813) y Turkmenchay (1828) que arrojará a los persas de la región. Serán ahora rusos y otomanos quienes lucharán por el control de los territorios situados en el Transcáucaso.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, la situación de Persia se asemejará cada vez más a la de su rival otomano. Ambos imperios, decadentes y agotados, tratarán de modernizar sus estructuras políticas y económicas, y de adaptarse a la revolución tecnológica que estaba experimentando el mundo occidental. Pero pronto quedó claro que resultaba imposible situarse al nivel científico y tecnológico de las potencias occidentales. Como consecuencia, tanto el sultán otomano como el sah persa verán cómo sus ejércitos son derrotados en el campo de batalla, y sus naciones quedan a merced de la penetración de británicos y rusos en Oriente Medio.

La pugna entre Londres y Moscú, el “Gran Juego”, como Kipling lo denominó, afectará también a Persia aunque no en el Cáucaso, donde la partida ante Rusia parece definitivamente perdida. El sah Nasseridin, el

---

<sup>(1)</sup> Sah (rey) es un título tradicional de los gobernantes persas. Ocasionalmente, en las épocas de esplendor, los monarcas han adoptado el título de *Shahamsha* (rey de reyes)

gobernante más lúcido de la dinastía Kayar, intentará entrar en el juego como un actor más, acercándose sucesivamente a Rusia o a Gran Bretaña y tratando de contrapesar la excesiva influencia de uno y otro en la región. Pero los resultados serán decepcionantes. Los ejércitos persas serán expulsados definitivamente de Afganistán, mientras que tropas británicas harán acto de presencia en el golfo Pérsico. Finalmente, el tratado anglo-ruso de 1907 contemplará la división de Persia en tres áreas: la Norte se sitúa bajo la influencia rusa, la del Este y Sur se reserva para Gran Bretaña, y la zona central se considera territorio neutral, en el que ambas potencias son libres de ampliar sus intereses según sus deseos y posibilidades.

Los intentos de reforma de la decadente dinastía Kayar sublevarán a los grupos de poder más tradicionales, que en Persia era el clero chií. Al mismo tiempo, la incapacidad para llevarlas a cabo hará que surjan movimientos revolucionarios entre los grupos más progresistas. Cuando esta idea de revolución y ruptura con el pasado alcance a la oficialidad del Ejército, y se mezcle con las convulsiones de la Primera Guerra Mundial, la monarquía tradicional se vendrá abajo. Un calco de los acontecimientos ocurridos en Estambul por esas mismas fechas.

Como en Turquía, Persia experimentará también una vigorosa reacción nacionalista y modernizadora. Pero ni su líder ni la entidad de las reformas resistirán la comparación con las turcas. Reza Khan, un oficial de origen caucásico, jefe de la temible Brigada Persa Cosaca dará el golpe de gracia a la dinastía Kayar e iniciará un proceso dramático de modernización. Pero al contrario que Mustafá Kemal en Turquía, caerá en la tentación de entronarse y fundar una dinastía.

También conseguirá asentar de nuevo las fronteras persas, pese a la inmensa presión que se ejerció sobre ellas, especialmente las caucásicas, durante la Revolución Rusa. Grupos de combatientes “blancos”, opuestos al gobierno bolchevique se refugiarán en territorio persa. E incluso una de las provincias del país, situada al sur del Caspio, Gilan, se convirtió por algunos meses en una república socialista soviética. Finalmente, la URSS firmó un tratado de amistad con Irán, nueva denominación del país adoptada por Reza Khan.

La consolidación de la Unión Soviética cambiará dramáticamente el equilibrio de poderes en el Cáucaso. Armenia, Georgia y Azerbaiyán, pese a algunos amagos de resistencia apoyados por Alemania y Gran Bretaña, se convertirán en repúblicas socialistas soviéticas. Turquía y Persia tendrán bastante con lamer las heridas de sus respectivas revoluciones y tratar de convertir los restos de su pasada grandeza en estados modernos y viables. El Gran Juego en el Cáucaso quedó así paralizado por décadas.

---

Reza Khan se convirtió en Reza Pahlevi, y Persia se convirtió en Irán. Los años que transcurrieron hasta la Segunda Guerra Mundial fueron de paz y progreso, y en ellos pudieron consolidarse las élites urbanas que en las grandes ciudades, y sobre todo en Teherán, se convirtieron desde entonces en motor de todo movimiento modernizador.

Pero el sah dejó ver demasiado a las claras sus simpatías por Alemania, algo lógico teniendo en cuenta las pasadas experiencias del país con británicos y rusos. Tales inclinaciones resultaron fatales, pues en 1941 Gran Bretaña y la URSS decidieron eliminar cualquier amenaza a sus retaguardias en Oriente Medio, el Cáucaso y la India. Sus fuerzas penetraron en 1941 en territorio iraní. La ocupación de Irán abría además una importante ruta de comunicación entre las potencias occidentales y la URSS. En Teherán tuvo lugar, en 1943, la cumbre entre Stalin, Churchill y Roosevelt en la que se decidiría la estrategia para terminar la guerra. Y el territorio y los puertos iraníes permitían el abastecimiento de la URSS a través del cabo de Buena Esperanza y el Índico, una ruta mucho menos peligrosa que la que cruzaba el Atlántico Norte y el Ártico hasta Murmansk.

El sah Reza Pahlevi tuvo que abdicar en su joven hijo, Mohamed, y partir hacia el exilio en el que murió. La invasión anglo-rusa fue la gota que colmó el vaso de la paciencia iraní, y puede decirse que se creó entonces un nacionalismo cuya base era precisamente la oposición a rusos y británicos. El movimiento no carecía de razones objetivas. La URSS y Gran Bretaña solo replegaron sus fuerzas tras el conflicto después de que el Gobierno iraní se aviniese a ventajosas concesiones petrolíferas. Y en el caso soviético, no sin que antes se proclamase la independencia del Azerbaiyán y el Kurdistán iraní. Sólo tras las concesiones recibidas de Teherán y la presión de las recién creadas Naciones Unidas accedió Stalin a retirar sus fuerzas del territorio de Irán. Las repúblicas rebeldes fueron abandonadas a su suerte, y sometidas de nuevo por las fuerzas de Teherán.

La frustración del pueblo y las élites persas estalló tras el final del conflicto. La población apoyó de forma entusiasta al primer ministro Mohammad Mosaddeq que encarnaba el nuevo nacionalismo iraní. Enfrentándose a gran parte de las fuerzas armadas y al propio sah, partidarios de una postura conciliadora con Gran Bretaña y la URSS, Mosaddeq decidió nacionalizar la industria petrolera del país, lo que le llevó a una situación casi prebélica con Londres. Por añadidura nacionalizó también la industria pesquera, controlada por la URSS.

Pero las reformas de Mossadeq, aunque populares, causaron una aguda alarma tanto en Occidente como en la URSS. Así, cuando EE. UU. apoyó un golpe de Estado de las Fuerzas Armadas iraníes, Musaddeq no

---

encontró apoyos internacionales. Su caída dejó como líder de los destinos del país al Ejército, y al débil y caprichoso sah Mohamed Reza Pahlevi.

Las más de dos décadas que siguieron fueron de prosperidad. Pero se trataba, en gran medida, de una prosperidad engañosa. El sah Mohamed Reza no tenía ni la energía ni la visión modernizadora de su padre, y se dedicó esencialmente a vivir de los pingües beneficios obtenidos de la explotación de sus reservas de petróleo. Gran parte de esa riqueza se esfumó en faraónicas celebraciones, y en la organización de una fuerza armada insostenible de puro gigantesca. Como les ocurrió a los últimos gobernantes de la dinastía Kayar, el programa de reformas fue lo suficientemente evidente como para irritar a las clases más conservadoras de la sociedad iraní, pero no lo bastante eficaz como para brindar mejoras reales en la vida de los ciudadanos, o lo bastante profunda como para contentar a las clases urbanas.

La situación llegó a deteriorarse tanto que convirtió en realidad la improbable alianza entre las clases urbanas progresistas y la población más conservadora dirigida por el clero chií. En 1978 comenzaron las primeras revueltas violentas contra el sah, que comenzaron en la ciudad de Qom, baluarte tradicional del chiismo, y cuna de un hombre que se convertirá en clave para la naciente revolución: el ayatolá Ruhollah Jomeini.

La primera actitud del soberano ante las revueltas fue sencillamente la de endurecer la represión, que se había convertido en seña de identidad del régimen en las décadas anteriores. Esto no hizo más que irritar aún más a la población, con lo que los disturbios se extendieron a las principales ciudades, y llegaron masivamente a Teherán en septiembre de 1978. La posición del sah se hizo insostenible y en enero de 1979 abandonaba el país. Bastó un mes más para que un Jomeini retornado triunfante del exilio en Francia acabase con lo que quedaba del régimen monárquico.

Derrocado el sah, los islamistas reunidos en torno a la figura de Jomeini no tuvieron excesivos problemas para marginar a sus aliados laicos e izquierdistas, e instaurar en pocos meses una república islámica. Fue esta una manifestación temprana de un fenómeno que se repite hoy con insistencia en el mundo musulmán. Los tiranos son derrocados por una coalición de diferentes movimientos políticos, pero finalmente son los mejor organizados, y en esto los islamistas se llevan la palma, los que acaparan el poder.

Jomeini sustituyó el aparato represor del sah por otro de carácter religioso, y sustituyó el servicio de seguridad del Estado, la tristemente célebre SAVAK, por milicias integradas por jóvenes fanáticos. Irán se convirtió en un experimento con elementos de democracia parlamentaria y un fuerte

---

componente de dictadura religiosa. El Parlamento y el presidente de la República son elegidos por sufragio popular, pero los elementos claves del Estado están controlados por el Guía Supremo de la Revolución, un ayatollah que inicialmente fue el propio Jomeini. El Guía elige la cúpula de las Fuerzas Armadas y del Poder Judicial, y controla en la práctica el Consejo de Guardianes de la Revolución, un órgano que, entre otros cometidos, decide quién puede presentarse y quién no a las elecciones legislativas y presidenciales. Puede suponerse que con tal estructura de poder resulta difícil cualquier intento de cambio o desafío a la clase religiosa dirigente.

Además, el avasallador autoritarismo del régimen fue reforzado por la invasión iraquí de 1980. Jomeini había conseguido lo que se ha convertido ya en especialidad iraní en el último siglo: alarmar a sus vecinos y quedarse sin aliados. EE. UU. estaba atónito por la caída de su principal apoyo en la región y el secuestro por parte del nuevo régimen del personal de su embajada en Teherán. La URSS se alarmó ante un activismo islámico que podía transvasarse rápidamente hacia la población musulmana dentro de sus fronteras, y especialmente en la zona del Cáucaso. Y los vecinos de Irán, Arabia Saudí, Iraq o Emiratos Árabes Unidos, temieron un levantamiento similar de sus minorías chiíes.

En esta situación, los acontecimientos mundiales parecieron girar en torno a la revolución iraní por un tiempo. La URSS incrementó su presencia en Afganistán, y finalmente invadió militarmente el país, en parte por el temor de que se convirtiese en puerta de entrada para el islamismo radical. EE. UU. pugnó por la devolución de su personal tomado como rehén en la embajada de Teherán, e incluso llegó a lanzar una operación militar de rescate que terminó en humillante fracaso antes de comenzar. Y ni los estados árabes, ni los europeos, pusieron ninguna objeción a que el líder iraquí Saddam Hussein se lanzase a una aventura militar en Irán, probablemente con la esperanza de que pudiese acabar con el régimen de los ayatolás.

Pero, como tantas veces ocurre, la agresión exterior solo favoreció al tirano interno. La situación de guerra y emergencia dio fuerzas al régimen iraní, facilitó la movilización y el adoctrinamiento de cientos de miles de jóvenes, y proporcionó la excusa perfecta para acabar con cualquier tipo de oposición. La guerra entre Iraq e Irán no significaría el fin del régimen islámico de Teherán, sino una nueva crisis energética global, la muerte de un millón de personas y la creación de una dinámica de conflicto armado en la región, cuyas sangrientas consecuencias todavía permanecen hoy en día.

Pese a su apariencia monolítica, el régimen alberga en su seno diferentes corrientes, algunas de ellas aperturistas. Incluso la cúpula religiosa está dividida.

---

### ■ Zoroastro y la Shia. El peso de la religión

En un territorio que ha sufrido tal tránsito de pueblos y culturas, la religión ha sido utilizada con mucha frecuencia como refuerzo del sentimiento identitario. La influencia de lo religioso en la marcha de la historia, tanto en Irán como en el Cáucaso, ha sido muy importante, lo que no es una gran novedad por comparación a otras regiones. Pero allí lo sigue siendo en nuestros días, algo que resulta menos habitual.

La religión asociada al origen de Persia como potencia regional es el zoroastrismo, también denominado mazdeísmo. El zoroastrismo no es realmente una religión monoteísta, pues su cosmovisión se basa en el dualismo entre un principio creador positivo (Ahura Mazda) y otro negativo (Ahrimán). Al primero pertenece la esencia humana, que se concentra en el alma, aunque Ahrimán ha aprisionado las almas de los hombres en un mundo material y engañoso. El camino a seguir pues es el retorno a la unión con Ahura Mazda renunciando al mundo material, que se identifica con lo maligno. Pero todo ser humano es libre para elegir entre recorrer ese camino de retorno al principio positivo, o quedarse en el disfrute de lo material. Y en función de su decisión será juzgado tras su muerte.

Huelga señalar la influencia que este modelo religioso tendría sobre el judaísmo primero, y sobre el cristianismo y el islam después. Pero, en su forma definida por Zoroastro y sus sucesores en la primera mitad del primer milenio A. C. la nueva religión tenía además características que todavía hoy sirven para explicar muchas cosas en Irán y en Oriente Medio. Una de ellas es que consideraba que la vía de retorno a Ahura Mazda era dura y difícil, y solo unos hombres elegidos podían recorrerla sin la ayuda de una clara y firme doctrina religiosa, desarrollada y difundida por una bien estructurada casta sacerdotal.

En consecuencia, los sacerdotes zoroastras se convirtieron en una élite que acumulaba un considerable poder sobre la sociedad persa. Esto les acarrió no pocos problemas con el poder político, incluso con los dirigentes de las dinastías Aqueménida y Sasánida, que teóricamente fueron sus grandes defensores.

Cuando el islam barrió al debilitado Imperio sasánida y los ejércitos árabes penetraron en la meseta irania, no se produjo una conversión masiva de la población, pero sí de las élites gobernantes, que lógicamente y como siempre ocurre, aspiraban a continuar siéndolo. Agobiados por el monopolio del poder ejercido por las belicosas tribus árabes, no tardaron en elegir una modalidad del islam más adecuada a sus intereses.

---

Y se fijaron entonces en Alí, el primo del Profeta, y el hombre con quien Mahoma tuvo una relación más estrecha. La causa de Alí, de origen humilde como el propio Mahoma, era la de los ofendidos y humillados por los poderosos clanes del desierto arábigo. Y a ella se unieron también progresivamente lo que quedaba de la aristocracia y el funcionariado persa. De hecho, tanto Alí como sus sucesores se refugiaron en el territorio persa y su doctrina creció a la sombra del zoroastrismo. De ahí surgió una versión del islam mucho más sofisticada, compleja y esotérica, que contrastaba con la religión simple y sencilla creada en las profundidades del desierto arábigo.

La nueva rama se denominó de “los seguidores de Alí” (Shia Alí) y pronto se la conoció sencillamente como Shia, que en castellano se traduce por chiismo. Su principal característica provenía de la influencia zoroastra, y rompía la idea de que cualquier musulmán podía relacionarse directamente con Dios sin necesidad de intermediarios, simplemente mediante la lectura del Corán y el estudio de los dichos y hechos del Profeta y sus discípulos directos, que pronto se conoció como *Sunna*. Para los chiíes sólo el imán, el líder supremo del islam tiene la capacidad de interpretar correctamente la doctrina legada por el Profeta. Y el imán tiene que ser un descendiente directo de Mahoma a través de Alí, que se casó con Fátima, una de sus hijas. El imán ejerce su apostolado a través de una casta sacerdotal que recuerda sospechosamente a los sacerdotes zoroastras. Pero la línea de imanes se perdió pronto en el tiempo. A partir del séptimo, según algunas versiones, o del duodécimo, según otras, aunque los sacerdotes siguen manteniendo viva su presencia. El imán sencillamente está escondido, esperando su retorno triunfal como Mahdí, una versión del Mesías judío, y continúa transmitiendo la interpretación correcta de la revelación a sus sacerdotes.

Los sacerdotes chiíes ocuparon así el influyente lugar de sus antecesores zoroastras, y en consecuencia tuvieron casi siempre un papel destacado en la gestión del Estado. El chiismo se desarrolló como un movimiento levantisco, que negaba toda legitimidad a cualquier gobernante musulmán que no descendiese de la línea de Alí. La negación de la legitimidad era un arma poderosa, o al menos un consolador signo de resistencia frente a déspotas y ejércitos ocupantes. Por eso caló en las regiones rápidamente ocupadas por los ejércitos árabes como Persia o el Magreb. Y también en las áreas periféricas de la península Arábiga, que trataban de mantener cierta autonomía frente a los poderosos emires de Medina y La Meca.

En ocasiones el chiismo tuvo manifestaciones muy violentas. Fue el caso de los fatimíes, que desde el Magreb se expandieron hacia Egipto y asentaron una dinastía de califas independientes en la nueva ciudad de El Cairo. También fue el caso de los ismaelitas nizaríes o asesinos, que antes

---

se han citado. Pero en Persia el chiismo sirvió para reafirmar la identidad de lo persa frente a lo árabe dentro del mundo islámico.

En cualquier caso, la conversión al islam en Persia fue muy progresiva. Durante siglos una parte considerable de la población continuó profesando el zoroastrismo, y también había importantes comunidades cristianas y judías. Muchos pueblos caucásicos se hicieron precisamente cristianos como reacción contra la abrumadora presión del zoroastrismo, como el caso ya citado del pueblo armenio, o del islam, como fue el caso de los georgianos, convertidos a partir del siglo VIII. En las estribaciones al sur del Cáucaso convivían cristianos, musulmanes chiíes y suníes, así como comunidades judías asentadas tiempo atrás.

Hay que decir que, aunque el chiismo fue una religión autoritaria, y de manifestaciones a veces violentas, no se destacó por su persecución de otros credos. De hecho, Persia mantuvo siempre una tolerancia religiosa bastante aceptable, algo en lo que quizás tuvo que ver el hecho de que los chiíes se veían a sí mismos como minoría perseguida, y quizás también a que los persas no sufrieron en sus carnes la presión de los cruzados cristianos.

La presión de los sacerdotes chiíes sobre los dirigentes políticos se hizo más fuerte a parte del siglo XIX, cuando los sucesivos sahs de la dinastía Kayar intentaron llevar a cabo una reforma que inevitablemente traía consigo ciertas pinceladas de laicismo. En 1905, el sah Nassederin, fue asesinado por un clérigo chií, en una muestra de la radicalidad que se iba infiltrando en la casta sacerdotal. Cuando Reza Khan fundó la dinastía Pahlevi, los clérigos no vieron con buenos ojos sus reformas pro occidentales y aunque la política reformista consiguió crear una élites urbanas cada vez menos influidas por la religión, los clérigos chiíes continuaron gozando de gran influencia en las áreas rurales.

La oposición religiosa a los gobernantes Pahlevi se mantuvo siempre viva, y se tiñó progresivamente de nacionalismo cuando pudo comprobarse que el sah Mohamed Reza era un hombre débil, dominado por potencias extranjeras. La jerarquía religiosa chií era un enemigo temible, debido sobre todo a su organización y a la gran influencia que ejercían sobre una gran parte de la población iraní.

Los clérigos chiíes se forman en Hawzas o escuelas coránicas, que actúan a su vez como centros doctrinales. Aquellos religiosos que destacan por su capacidad para emitir jurisprudencia en casos de aplicación práctica de la ley islámica van subiendo puestos en la escala jerárquica hasta convertirse en marja (persona ejemplar). Los marja reciben con frecuencia el apelativo

---

de *Ayatollahs*. Un grupo de ellos domina cada una de las principales Hawzas (Nayaf en Iraq y Qom en Irán) y desde allí cuidan de la coherencia doctrinal, administran los fondos obtenidos del Zakat (limosna religiosa) y guían la vida de sus fieles.

Fue uno de estos marja o ayatolá, Ruhallah Jomeini, quien lideró la oposición al sah Mohamed Reza e instauró la república islámica que pervive hoy en día. Fue él también quien diseñó los fundamentos del nuevo estado, que contemplan un estrecho control de las autoridades religiosas sobre los gobernantes políticos. Y fue así, en uno de esos irónicos rizos de la historia, como finalmente la casta sacerdotal persa, surgida hace milenios a la sombra de una religión primigenia, terminó por alcanzar el grado de poder político al que siempre aspiró.

No obstante, pese a su apariencia monolítica, la cúpula religiosa iraní alberga corrientes muy diversas. Hasta la muerte de Jomeini su figura controlaba totalmente el escenario político y religioso. Pero no sin contestación. De hecho, a su muerte no fue sucedido por quien se esperaba, el ayatolá Hussein Ali Montazeri, una de las autoridades religiosas con mayor prestigio dentro de la Hawza de Qom. Montazeri pensaba que Jomeini había ido demasiado lejos en su autoritarismo, y el régimen por él impuesto atentaba contra libertades fundamentales. Esto le valió la marginación política, aunque su figura siguió siendo influyente entre los dirigentes más aperturistas.

Como sucesor a Jomeini se designó a Ali Jamenei, cuya falta de prestigio como clérigo (no era ni siquiera marja) quedaba compensada con su pertenencia al linaje del Profeta, como el mismo Jomeini. Y sobre todo por su ideología conservadora. Pero Jamenei tuvo que lidiar con la presión de los reformistas, que finalmente consiguieron imponerse en las elecciones de 1996, llevando al poder a Mohammed Jatamí. Vino entonces un periodo de apertura y moderación, que terminó en 2005, cuando Ali Jamenei y los conservadores pudieron de nuevo tomar en su mano todas las riendas del poder gracias al éxito electoral de un hombre, Mahmud Ahmadineyad, que no procedía de la casta sacerdotal, sino de los jóvenes revolucionarios de base que asumieron la parte más dura y sangrienta de la revolución de 1979 y la guerra contra Iraq.

Ahmadineyad había sido alcalde de Teherán, y tenía grandes apoyos entre las clases más desfavorecidas. Su apariencia humilde, su buena gestión pública y su política de ayuda y subvención a las clases populares le permitieron ganar las elecciones presidenciales de 2005 contra todo pronóstico, frente al prestigioso Hashemi Rafsanyani, antiguo presidente del país y conservador pragmático. Pero lo que realmente abrió las puertas

---

a Ahmadinejad fue el fracaso en las políticas económicas y sociales de los reformistas de Jatamí.

El conservadurismo con toques de fanatismo irracional de Ahmadinejad representa la parte más oscura de la república islámica, y tiene mucho de asidero al que se han aferrado los clérigos más conservadores, ante el cada vez mayor empuje de los reformistas. Pero también representa la división de la sociedad iraní, consolidada desde el siglo XIX, entre unas minorías urbanas, prósperas y liberales, y una gran mayoría de población rural y humilde, que se refugia en el consuelo de la religión y en las subvenciones del Estado. Este desequilibrio social se manifiesta también en la aristocracia religiosa, y en la superación de esta brecha se encuentra probablemente la clave para lograr que Irán pueda lograr un día la estabilidad.

## ■ LA INFLUENCIA IRANÍ EN TRANSCAUCASIA

Como se ha expuesto en el punto anterior, los tres estados que se asientan hoy en la región tradicionalmente conocida como Transcaucasia han tenido abundantes contactos con la cultura y las sucesivas entidades políticas persas. Esto se ha traducido en una gran influencia de lo persa, que, sin embargo, no se ha asentado como identidad dominante en ninguno de los tres estados. Así, la cultura y la tradición persa tienen su hueco en la identidad de armenios, azeríes y en menor medida georgianos, pero al mismo tiempo esas identidades se han desarrollado también como reacción ante la avasalladora presencia del poder iraní. Ya se ha comentado cómo la conversión al cristianismo de armenios y georgianos tuvo mucho que ver con la intención de marcar la diferencia frente a zoroastras y musulmanes respectivamente. Y en el caso de Azerbaiyán, su modelo para diferenciarse del poderoso vecino del sureste se basa en la reivindicación de su herencia turca.

Precisamente Azerbaiyán es el estado que más relación directa ha tenido con Irán a lo largo de la historia, y también el que mantiene hoy en día una relación más compleja con Teherán. Para entender esta complejidad hay que recordar que aproximadamente un veinticinco por ciento de la población iraní es de origen azerí. Y eso es aproximadamente el doble de los que viven en el propio Azerbaiyán.

Podemos recordar además que en Azerbaiyán se encuentran las mayores reservas de crudo de la región, y que el territorio azerí es una de las rutas de tránsito más rentables para llevar hacia Europa el gas procedente de Asia Central. El peso de las exportaciones recae hoy sobre el petróleo, ya que el país destina casi el sesenta y seis por ciento del gas que produce al

---

consumo nacional, lastrado por unas infraestructuras muy deficientes<sup>(2)</sup>. Pero las expectativas son que esta situación cambie en el futuro, con las reservas de gas convirtiéndose en el principal producto de exportación. En cualquier caso, Azerbaiyán es un interlocutor indispensable para cualquier negociación sobre temas energéticos en el Cáucaso

Para Irán, un Azerbaiyán estable y próspero es un fenómeno inquietante. Y en este sentido el régimen de Teherán puede estar inquieto, pues el país caucásico es el segundo del mundo en crecimiento de su PIB en la última década<sup>(3)</sup>. Lo que más temen los dirigentes iraníes es que la prosperidad de su vecino termine por soliviantar a sus propias minorías azeríes, y estas comiencen a desarrollar sentimientos independentistas. También podría ocurrir que se produjese un éxodo masivo de azeríes iraníes hacia el estado vecino, aunque esto sería algo que tampoco interesa en exceso al Gobierno de Azerbaiyán<sup>(4)</sup>.

En cualquier caso, la existencia de las minorías azeríes en Irán ha influido en gran medida las relaciones entre ambos estados. Por un lado, Irán trata de mantener una relación fluida con su vecino, y cuando la URSS se disolvió, estuvo entre los primeros estados que reconocieron a Azerbaiyán. Pero, por otro, ha mantenido una postura de dificultar en lo posible tanto la prosperidad de su vecino como la consolidación del régimen laico y pro occidental establecido en el país. Una de las manifestaciones más conocidas de esta política es la postura de neutralidad que Irán adoptó en el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por el enclave de Nagorno Karabaj, que en términos prácticos se convirtió a veces en un balón de oxígeno para la causa armenia.

La actitud iraní en ese conflicto fue una muestra de la complejidad de las relaciones en el Cáucaso. Por un lado, Irán consideraba oficialmente Nagorno Karabaj como un territorio musulmán, y, por tanto, apoyaba al Gobierno de Bakú. Pero, en la práctica, sus llamamientos a la negociación y la moderación se materializaron en que Irán proporcionó a Armenia, entre 1992 y 1994, un corredor a través de su frontera por el que podían burlar el bloqueo impuesto por Azerbaiyán y Turquía. Irán llegó a mediar activamente en el conflicto, y el presidente Rafsanyani reunió a los presidentes de los estados contendientes en Teherán en 1992. Pero el acuerdo al que llegaron quedó en papel mojado apenas finalizado el encuentro ante los avances de las tropas armenias. El Gobierno azerí se

---

<sup>(2)</sup> CIARRETA, Aitor y NASIROV, Shahriyar. *Analysis of Azerbaijan Oil & Gas Sector*. 2011. p. 11. Consultado en febrero de 2012 en [http://www.usaee.org/usaee2011/submissions/OnlineProceedings/Ciarreta\\_Nasirov-Article1.pdf](http://www.usaee.org/usaee2011/submissions/OnlineProceedings/Ciarreta_Nasirov-Article1.pdf)

<sup>(3)</sup> El primero es Guinea Ecuatorial.

<sup>(4)</sup> CORNELL, Svante E. *Iran and the Caucasus. The triumph of pragmatism over ideology*. GLOBAL DIALOGUE vol. 3, n.º 2-3, Spring/Summer 2001.

sintió estafado por Teherán, que tuvo que pronunciarse públicamente contra la violación armenia de los acuerdos. Pero lo cierto es que Irán siguió permitiendo a Armenia el comercio por su frontera.

Además, tanto Irán como Azerbaiyán se acusan mutuamente de que sus respectivos servicios de inteligencia se muestran muy activos en el territorio vecino. Incluso se han producido rumores de la disposición de Azerbaiyán a permitir el uso de sus bases aéreas para un eventual ataque norteamericano a Irán, posibilidad desmentida por el propio Gobierno azerí. Pero una de las acusaciones lanzada por Teherán contra las autoridades azeríes en febrero de 2012 era más específica. Se refería al probable apoyo de los servicios secretos de Azerbaiyán en el atentado que el mes anterior le costó la vida a un científico iraní vinculado al programa nuclear de su país. No es la primera vez que Irán acusa a su vecino de vínculos con Israel y EE. UU., pero nunca de manera tan concreta y explícita<sup>(5)</sup>. El posterior atentado contra diplomáticos israelíes en Georgia podría demostrar que efectivamente los servicios secretos iraníes mantienen una actividad en la región caucásica más intensa de lo supuesto.

La buena relación con Armenia es en muchos aspectos una derivada del mutuo recelo entre Azerbaiyán e Irán. El hecho de que un régimen islamista apoye a un estado cristiano en su enfrentamiento con otro estado de población musulmana, y por añadidura mayoritariamente chií, es una muestra de la política de realismo a ultranza que mantiene Irán en el Cáucaso. A este respecto resulta interesante señalar que existe también una activa comunidad armenia en Irán, aunque su número es reducido. Para Teherán los armenios no representan una amenaza, sino un útil instrumento para relacionarse comercialmente con otros estados y minorías cristianas de su entorno. La existencia de una próspera comunidad cristiana dentro de sus fronteras sirve también al régimen para mostrar su lado más moderado, que ciertamente contrasta con las monarquías suníes del Golfo, mucho menos tolerantes hacia cualquier credo no musulmán.

Las relaciones con Georgia han sido tradicionalmente menos estrechas. Irán no tiene frontera común con el país, y aunque ha ejercido cierta influencia histórica en tiempos pasados, los georgianos son el pueblo menos relacionados con la cultura persa de todo el Transcáucaso. Durante el conflicto que este país mantuvo con la Federación Rusa en 2008 la postura iraní fue de neutralidad y cautela. Teherán no ha reconocido las repúblicas de Abjasia y Osetia del Sur, pese a que la primera está habitada por una población mayoritariamente musulmana.

---

<sup>(5)</sup> *Iran Summons Azeri Ambassador over Sheltering Mossad Terrorists*. Consultado en febrero de 2012 en <http://english.farsnews.com/newstext.php?nn=9010174592>

Precisamente, Irán ha tratado siempre de evitar que se le identifique como promotor del islamismo más extremista, y ha sido especialmente cuidadoso en el Cáucaso, sobre todo en aquellas situaciones que puedan alarmar a Rusia. Durante los conflictos en Chechenia, Teherán se limitó a su habitual discurso en defensa de las poblaciones musulmanas, pero siempre ha dejado bien clara su oposición a prestar apoyo directo a los rebeldes.

Sin embargo, Azerbaiyán ha acusado en ocasiones a Teherán de fomentar el fundamentalismo religioso en el país, en el que la mayoría de la población sigue el credo chií también mayoritario en Irán. No obstante, los propios dirigentes azeríes no dudaron en aceptar milicias extremistas wahabitas<sup>(6)</sup> en su guerra contra Armenia, e incluso llegaron a contar entre sus filas con combatientes afganos. Pero lo cierto es que las autoridades azeríes mantienen celosamente el laicismo del Estado como una de sus señas de identidad, que sirve para acercarlos aún más al modelo turco.

## ■ EL GRAN JUEGO HOY. IRÁN, RUSIA Y TURQUÍA

### ■ Irán como amenaza

Con una superficie de 1.800.000 km<sup>2</sup> y una población de más de setenta millones de habitantes, Irán tiene los requisitos básicos para aspirar a potencia regional. Si a eso se añade que es el quinto productor mundial de crudo, posee unas minorías urbanas razonablemente bien preparadas y se beneficia de un sentimiento nacional que se remonta a milenios de antigüedad, puede comprenderse que Irán sea un aspirante a convertirse en actor principal en Oriente Medio.

Sin embargo, tal aspiración choca con múltiples obstáculos, no siendo el menor de ellos la propia imprevisibilidad del régimen islámico, que tiende a situarse periódicamente en los márgenes de la comunidad internacional. También hay que tener en cuenta que la economía del país es demasiado dependiente del petróleo, y se encuentra en un lamentable estado de subdesarrollo en muchos otros aspectos. Y aunque la población urbana mantiene un nivel de cualificación aceptable no ocurre lo mismo con la gran mayoría de los habitantes del país, que viven en áreas rurales en un estado de atraso a veces sorprendente.

---

<sup>(6)</sup> El wahabismo es una rama muy rigorista del islam sunní, originaria de Arabia Saudí, y que actualmente es doctrina oficial en el Reino Saudita. Se le asocia con frecuencia con los movimientos yihadistas porque estos se han nutrido con frecuencia de fieles wahabitas (el propio Osama Bin Laden entre ellos).

La República Islámica es también un régimen contestado por una parte de la población. Esta contestación adquiere en ocasiones manifestaciones violentas. Existen grupos insurgentes entre las minorías árabes del país en el oeste, y asimismo las tribus baluchis en el oeste. También se producen frecuentes choques armados entre las fuerzas de seguridad del país y las potentes redes de tráfico de estupefacientes asentadas en la frontera este, que dan salida al opio producido en Afganistán. Por su parte, la población urbana ha lanzado con cierta frecuencia campañas de movilización popular en protesta por los excesos del régimen en el control de toda actividad política en el país.

La última se produjo en 2009, cuando las elecciones presidenciales se decantaron nuevamente hacia el candidato oficialista Mahmud Ahmadineyad, frustrando las esperanzas de los reformistas, agrupados en torno a la candidatura de Mir-Hosseini Musavi. Las protestas tuvieron como escenario principal Teherán y se prolongaron durante meses, convirtiéndose en una suerte de anticipo de la posterior “Primavera Árabe”. Sin embargo, y pese a que se produjeron docenas de muertos, el régimen soportó bien el desafío, y esa resistencia tuvo mucho que ver con que las protestas no se extendiesen fuera de las grandes áreas urbanas, debido a que gran parte de la población rural mantiene sus simpatías hacia el presidente Ahmadineyad.

Por otro lado, el régimen islámico se ha percibido normalmente como una amenaza tanto por sus vecinos como por la mayoría de los estados occidentales. Para Arabia Saudí, la existencia de un Irán potente, convertido en adalid del chiismo en la región, resucita el temor a las minorías chiíes zaidíes asentadas en las costas del golfo Pérsico y del mar Rojo. Y para Israel, el régimen de los ayatolás es sencillamente su mayor amenaza vigente. Una amenaza mortal si se llega a confirmar el estatus de Irán como potencia nuclear.

Precisamente las sospechas de que el programa nuclear desarrollado por Irán desde los años 90 no tiene fines pacíficos constituye una de las principales amenazas a la estabilidad no ya regional, sino mundial. Oficialmente, el programa nuclear iraní sólo tiene la finalidad de corregir el déficit energético del país, y en este sentido se han manifestado hasta hoy en día todos los dirigentes iraníes.

Pese a que resulta habitual leer opiniones sobre lo disparatado de que uno de los mayores productores de crudo sufra problemas energéticos, lo cierto es que los argumentos iraníes en este sentido son bastante razonables. El territorio iraní alberga grandes reservas de crudo, pero existe una enorme escasez de instalaciones de refinado. Esto lleva a la paradoja de que Irán

---

exporte más de dos millones de barriles de petróleo al día, pero tenga que importar el 40 por ciento de su consumo de derivados del petróleo<sup>(7)</sup>. A este problema se añade el hecho de que la energía eléctrica suministrada a particulares es muy barata desde la época del sah Mohamed Reza, cubriendo los precios solo la mitad de los costes<sup>(8)</sup>. Y esto coloca al Gobierno (la industria eléctrica está nacionalizada) en una situación de permanente déficit. Sin duda, la construcción de centrales nucleares permitiría reequilibrar la producción de energía y reducir sus enormes gastos.

Sin embargo, pese a que las razones formales de Irán son lógicas y razonables, el secretismo con el que se ha llevado a cabo el desarrollo del programa nuclear, y el rechazo de un programa de inspecciones que den fe de su finalidad pacífica han provocado los lógicos recelos en la comunidad internacional. No ha ayudado a disipar estos recelos el gran desarrollo paralelo que Irán ha realizado en el campo de los misiles balísticos, los vectores más rentables caso de que se disponga de armas nucleares. Tampoco la agresiva retórica del régimen, especialmente contra Israel, o el apoyo de Teherán a diversos grupos armados en Oriente Medio

Lo cierto es que el problema del desarrollo nuclear iraní es algo más complejo que la simple intención de un régimen perverso por hacerse con armas de destrucción masiva, como se presenta habitualmente. Irán es un estado signatario del Tratado de No Proliferación y en teoría no puede desarrollar armas nucleares, y debe permitir las inspecciones de Naciones Unidas que lo verifiquen. Pero no hay ningún obstáculo en teoría al desarrollo de un programa nuclear de uso pacífico, siempre que ese uso sea verificable.

Tras la revolución de 1979, el régimen de Teherán anunció su intención de recuperar el viejo proyecto de construcción de la central nuclear de Busher, iniciado con financiación norteamericana en tiempos del sah. Pero los colaboradores iniciales en el proyecto, Francia y EE. UU., se negaron a prestar ningún apoyo al régimen, y menos aún a proporcionar el uranio enriquecido que debía servir de combustible.

La mejora de las relaciones con Rusia permitió que Teherán pudiese reanudar el proyecto a mediados de los años 90. Y eso significaba también

---

<sup>(7)</sup> SWARTZ, Spencer. "Big Oil Traders Cut Shipments to Tehran Amid Sanctions Talk". *Wall Street Journal*, 24 Septiembre 2009. Consultado en febrero 2012 en <http://online.wsj.com/article/SB125374209256635409.html>

<sup>(8)</sup> MEIBODI, Ali Emami. *Efficiency considerations in the Electricity Supply Industry: the case of Iran*. Department of Economics, University of Surrey. July 1998. Consultado en febrero de 2012 en <http://www.surrey.ac.uk/economics/files/apaperspdf/SEED%2095.pdf>

iniciar los trabajos para garantizar la producción propia de uranio enriquecido. Estos procesos pueden conducir tanto a la producción de combustible nuclear como a la de uranio o plutonio para cargas nucleares de uso militar, por lo que se inició una fuerte presión internacional para que Irán los detuviese. La tensión aumentó en 2002, cuando se descubrió que el régimen había ocultado muchas de sus actividades de enriquecimiento de uranio.

Aunque el enriquecimiento de uranio no está prohibido por el TNP, todas las actividades relacionadas deben comunicarse a la Agencia Internacional de la Energía Atómica, para que ésta pueda proceder a las correspondientes verificaciones. Finalmente, Irán permitió estas inspecciones, aunque consideró la atención que su programa nuclear suscitaba como una intromisión intolerable en sus asuntos internos. Por comparación, sacó a relucir el contraste con el programa nuclear israelí, cuyas aplicaciones militares, aunque nunca reconocidas, son de dominio público. No obstante, hay que señalar que Israel nunca fue firmante del TNP.

Pero, pese a esta actitud de ofendido, la postura de Irán durante este periodo inicial fue bastante moderada. De hecho, en 2003 y tras unas negociaciones lideradas por la Unión Europea, las autoridades iraníes aceptaron una moratoria en su producción de uranio enriquecido que quedó temporalmente suspendida.

Sin embargo, la situación cambió radicalmente con la llegada al poder de Mahmud Ahmadineyad en 2005. Al discurso radical del nuevo presidente se sumó la reanudación del programa de enriquecimiento de uranio. Además, cada vez se hizo más evidente que el programa se había diseñado con unas medidas de dispersión y protección de instalaciones que no eran las propias de un programa de aplicación civil.

En la agresiva estrategia de Ahmadineyad pesaban probablemente varios factores. Uno de ellos era que Irán estaba rodeado por fuerzas norteamericanas al oeste, en Iraq, y al este, en Afganistán. Además, la invasión de Iraq había demostrado que, dada la superioridad tecnológica norteamericana, solo la disuasión nuclear podía evitar que Irán pudiese correr un día la misma suerte. A esto había que añadir que Ahmadineyad, como todo radical que se precie, probablemente vio las ventajas que la presión internacional podía aportar para exaltar el sentimiento nacionalista iraní y aumentar aún más su apoyo popular entre las clases más humildes.

Así pues, la mezcla de factores externos e internos llevó, con bastante seguridad, a las autoridades iraníes a embarcarse en un programa nuclear

---

de naturaleza militar cuyo desarrollo había sido bastante dubitativo hasta ese momento.

Desde entonces, el desarrollo del programa nuclear iraní ha sido incesante, y, pese a los intentos de negociación y ofertas alternativas, las autoridades del régimen se han empeñado en mantenerlo contra viento y marea, llegándose a una situación en la actualidad que puede calificarse de prebélica. Se supone que los técnicos iraníes están próximos a conseguir las condiciones que permitan la fabricación de armas nucleares. Esto supone una amenaza intolerable para Israel, que ha intentado sabotear el programa iraní de todas las maneras posibles. En 2010, el virus informático *Stuxnet*, probablemente diseñado en Israel, afectó a parte de los sistemas e instalaciones involucradas en el programa nuclear iraní, causando retrasos apreciables en algunos de sus desarrollos. Además, varios de los científicos que trabajaban en el programa han resultado muertos o heridos en ataques terroristas en suelo iraní, cuya autoría las autoridades de Teherán atribuyen a Israel o a Estados Unidos.

En cualquier caso, una intervención militar sobre las instalaciones nucleares iraníes plantea muchos problemas, pues se encuentran muy dispersas, y protegidas en ocasiones en construcciones subterráneas a decenas de metros bajo la superficie. Parece muy difícil neutralizarlas en una rápida incursión aérea, el procedimiento preferido de Israel, que ya utilizó en la destrucción de la central nuclear iraquí de Osirak o las presuntas instalaciones nucleares sirias en Deir ez Zor. La situación geográfica de Israel hace difícil que pudiera mantener una prolongada campaña aérea que pudiera ofrecer resultados más fiables. Además, el ataque israelí podría ser contestado con represalias sobre su territorio, bien mediante ataques con misiles balísticos desde suelo iraní, bien por acciones de la milicia Hezbolá desde el Líbano.

Una intervención norteamericana tendría más posibilidades de éxito, pero se enfrentaría también a retos importantes. Uno de ellos sería la posibilidad que Irán tiene de dificultar la navegación por el golfo Pérsico, especialmente en el estratégico estrecho de Ormuz. Aunque parece difícil que Irán tenga capacidad para cerrar esta vía de navegación, como varias veces ha amenazado, sí que pueda afectar seriamente al tránsito mediante medidas tan sencillas como el minado, o el disparo de misiles anti buque lanzados desde plataformas terrestres móviles. Otro aspecto a tener en cuenta es que no parece probable que el presidente Obama se embarque en un conflicto de consecuencias inciertas en un año electoral.

En cualquier caso, el programa nuclear ha situado a Irán en una posición difícilmente sostenible a medio plazo. Las sanciones económicas adoptadas,

---

bien en virtud de las resoluciones de Naciones Unidas, bien como iniciativas de EE. UU. o la Unión Europea<sup>(9)</sup>, asfixiarán inevitablemente la economía ya precaria del país. El único asidero para Teherán es el apoyo cada vez más tenue que recibe de Rusia y China, pero no cabe abrigar muchas esperanzas al respecto. Aunque un Irán con armas nuclear no supone una amenaza vital para Rusia, sí que le resulta al menos incómodo. Y en el caso de China, su necesidad perentoria de recursos energéticos choca con su política de no entrar en confrontación directa con los intereses occidentales. Así pues, no cabe esperar un apoyo excesivamente entusiasta de Moscú y Pekín a los intereses iraníes. La resolución más favorable para ambos sería un acuerdo negociado que pusiese fin a la crisis. Y que para ello Irán tenga que plegarse a las inspecciones internacionales, o incluso renunciar al enriquecimiento de uranio e importarlo bajo control internacional, sería una contraprestación perfectamente aceptable.

Pero no solo el programa nuclear iraní despierta alarmas internacionales. Desde los años 90 el país se había colocado también en el punto de mira de los servicios de inteligencia israelíes y norteamericanos, debido a sus relaciones con Corea del Norte para la adquisición de tecnología aplicable a misiles balísticos. Los resultados de estas relaciones fueron un incremento en la capacidad tecnológica para la fabricación de cohetes y misiles que han desembocado en múltiples proyectos y que han permitido compensar hasta cierto punto el atraso de Irán en otro tipo de tecnología militar.

El misil *Shahab 3* es el producto más conocido de la cooperación entre Teherán y Pionyang. Desplegado operativamente a partir de 2003, se han escrito muchas exageraciones sobre él, pero parece probado que puede colocar una carga de cerca de una tonelada a una distancia de 1.200 kilómetros con una precisión razonable, quizás con un círculo de error probable inferior a 200 metros. Existen informaciones, propagadas por el propio régimen, acerca de la existencia de una versión mejorada que llegaría a los 2.000 km de alcance, situando así a países como Italia en el radio de acción del misil. Pero hay una probabilidad bastante alta de que se trate simplemente de propaganda.

En cualquier caso, se trata de un arma formidable que puede alcanzar el territorio israelí, las bases norteamericanas en el golfo Pérsico y Afganistán,

---

<sup>(9)</sup> El Consejo de Seguridad de NN. UU. ha emitido cuatro resoluciones que contienen sanciones contra Irán motivadas por su negativa a la verificación internacional de su programa nuclear: la 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1929 (2010). En su conjunto prohíben el comercio con Irán en todo tipo de materiales relacionados con la industria nuclear y establecen un embargo de armas y tecnología militar. Pero lo que más daño ha hecho a la economía iraní es el embargo norteamericano, que ha afectado especialmente a su capacidad financiera, y el que la Unión Europea comenzará en julio de 2012 con una interrupción de las compras de crudo a Irán.

e incluso algunas porciones del territorio europeo. Aun cargado simplemente con una cabeza convencional tiene alcance y precisión suficientes como para causar graves daños a objetivos de cierto tamaño, como una base militar. Sin embargo, lo que más preocupa es la posibilidad de que los *Shahab 3* se armen con cabezas nucleares, eventualidad que, sin embargo, no parece muy probable a corto plazo. Incluso si Irán ha desarrollado ya algún tipo de arma nuclear primitiva, aún necesitaría tiempo y tecnología adicional para miniaturizarla e instalarla en la ojiva de un *Shahab 3*.

La experiencia iraní en el proyecto *Shahab 3* se ha utilizado en otros productos militares autóctonos. Algunos, como los cohetes de largo alcance *Fajr 3*, han sido utilizados ya por el grupo libanés Hezbolá contra territorio israelí. Otros, como los misiles tierra-tierra *Fateh 110* o los antibuque *Qader*, se presentan como armas de alta tecnología y prestaciones, aunque caben fundadas sospechas de que la realidad será más modesta.

Un motivo adicional de alarma en Oriente Medio es la agresiva estrategia mostrada por Irán en el apoyo a determinados grupos armados en la región. El más conocido de estos apoyos es el proporcionado al grupo libanés Hezbolá, en gran medida a través de Siria. Aunque configurado como un movimiento de resistencia nacional contra la ocupación israelí en los años 80, Hezbolá representa esencialmente a la minoría chií del país.

Algo similar, aunque menos conocido, es el apoyo prestado por Irán a las milicias chiíes que han operado en Iraq después de la invasión norteamericana del país. Ya en la época de Saddam Hussein, Irán había apoyado a los grupos chiíes opuestas al régimen, a través especialmente del grupo Dawa, que desarrolló un brazo armado que actuaba con frecuencia en territorio iraquí. Pero en el caos que siguió a la intervención de EE. UU., el régimen de Teherán fue inclinándose su apoyo hacia grupos más radicales, como el Ejército del Mahdi, liderado por el clérigo Al Sadr. Estados Unidos acusó en repetidas ocasiones a Irán de apoyar a estas milicias, e incluso de proporcionar a la insurgencia iraquí armas y equipos, incluyendo un modelo muy sofisticado de artefacto explosivo improvisado, el EFP<sup>(10)</sup>, que a partir de 2006 fue responsable de una respetable proporción de las bajas norteamericanas en el conflicto.

Es sabido que, para prestar apoyo a grupos armados en el extranjero, Irán ha creado una rama especializada de la Guardia Revolucionaria: las fuerzas Qods. Se supone que estas fuerzas prestan apoyo a Hezbolá,

---

<sup>(10)</sup> *Explosively Formed Penetrator*. Se trata de un artefacto activado por una combinación de radio e infrarrojos, capaz de superar los inhibidores de frecuencia y que puede penetrar casi cualquier blindaje debido a su diseño de carga hueca recubierta de cobre, que se convierte en un dardo de metal fundido cuando se activa.

a los kurdos iraquíes, a las milicias de Al Sadr en Iraq y quizás a algunas minorías chiíes en Yemen y Baréin. En Iraq las fuerzas norteamericanas capturaron a algunos ciudadanos iraníes a los que acusaron de pertenecer a las fuerzas Qods, algo todavía difícil de determinar. Todos ellos fueron devueltos a Irán.

Pese a que Irán orienta su apoyo militar exterior a las minorías chiíes, no parece que tenga especial reparo en apoyar a otros grupos, siempre y cuando estos operen contra algunos de los enemigos declarados del régimen iraní. Es el caso del apoyo prestado a las milicias kurdas iraquíes contra Saddam Hussein o el proporcionado a Hamás, un grupo suní muy relacionado con los Hermanos Musulmanes egipcios que en principio se situaría en posturas enfrentadas al islam chií. El hecho de que Hamás combata activamente contra Israel parece borrar cualquier otra diferencia. En varias ocasiones la marina militar israelí ha interceptado buques procedentes de puertos sirios y chipriotas con cargamentos de armas de fabricación iraní para la Franja de Gaza.

#### ■ **Rusia e Irán. Recelo y Realpolitik**

164

Como se ha podido comprobar en el capítulo anterior, las relaciones entre Rusia e Irán no se han caracterizado precisamente por su cordialidad a lo largo de la historia, y menos en lo que se refiere a la influencia sobre el Cáucaso. Fue Rusia, y no Turquía, quien expulsó a los persas de las zonas al sur del Cáucaso, y fue su sucesor geopolítico, la Unión Soviética, quién estuvo a punto de hacer zozobrar la ya de por sí frágil nave del Estado persa en varias ocasiones a lo largo del siglo xx.

Y, sin embargo, la Federación Rusa es uno de los mejores aliados que le quedan hoy en día al Gobierno de Teherán. Y sus intereses en el Cáucaso Sur parecen perfectamente complementarios. Cabe preguntarse cómo se ha llegado a esta inversión de términos, y para ello hay que remontarse a unas décadas atrás: al periodo en el que Irán luchaba por consolidar su revolución y la URSS se hundía en un caos progresivo.

Cuando la revolución iraní triunfó en 1979, la actitud soviética fue de recelo, e incluso de alarma. Ya se ha comentado cómo la invasión de Afganistán tuvo entre sus causas la preocupación de los dirigentes de Moscú ante una posible extensión de los movimientos islamistas revolucionarios hacia Asia Central. Además, y pese a que las autoridades islámicas pronto demostraron una clara animadversión hacia Estados Unidos y el mundo occidental en general, el gobierno soviético no hizo nada para aprovechar esa oportunidad geopolítica. Muy al contrario, se dedicó a proporcionar

---

todo el equipo militar posible a Saddam Hussein tan pronto como éste se lanzó a la aventura de invadir el territorio iraní.

Las cosas cambiaron paulatinamente. En 1988 la guerra entre Irán e Iraq terminó prácticamente en tablas. El ayatolá Jomeini murió al año siguiente y eso motivó un cambio muy acentuado en la política exterior iraní durante los años 90. Del radicalismo religioso y el apoyo a cualquier movimiento armado de corte islamista se pasó a una cierta moderación en el discurso y a la aplicación de una política realista basada en intereses nacionales. Tuvo mucho que ver en esto la ascensión al poder de una generación de dirigentes más moderados que Jomeini, y también el final de la guerra con Iraq<sup>(1)</sup>.

La imagen internacional de Irán mejoró también por el hecho de que el papel de gran villano internacional fue rápidamente asumido por su enemigo iraquí, Saddam Hussein con la invasión de Kuwait en 1990, que terminó provocando la intervención internacional que culminaría en la Guerra del Golfo de 1991.

Además, cuando estalló la guerra entre Armenia y Azerbaiyán a propósito del territorio de Nagorno Karabaj, estando ambas repúblicas todavía integradas en la URSS, Teherán mostró una actitud más favorable a los intereses armenios, línea que coincidía con la que Moscú ha mantenido antes y después de la caída de la Unión Soviética.

En el aislado Irán de la época, la Rusia en permanente riesgo de colapso que lideraba Boris Yeltsin encontró un prometedor mercado potencial. Y lo que Rusia podía ofrecer en grandes cantidades era el legado de la Unión Soviética: armas y tecnología nuclear. Esto inició una nueva era de cooperación, aunque en ella no faltaron tampoco las desavenencias. Rusia no quería ofender a los estados occidentales, ni contribuir a que Teherán se convirtiese en una potencia demasiado poderosa, y por tanto no suministró a Teherán lo más avanzado de su inventario militar. Fue el caso del sistema antiaéreo S-300, que el régimen iraní ha solicitado repetidamente por considerarlo esencial para defenderse de un posible ataque israelí o norteamericano. Fue también el caso de los sistemas de misiles balísticos lo que llevó a Teherán a dirigirse a Corea del Norte en busca de tecnología. Por su parte, Irán siempre ha protestado por la excesiva lentitud rusa en los trabajos de construcción de la central nuclear de Busher.

Pero, en general, la relación se ha desarrollado en buenos términos, pese a que en realidad Moscú y Teherán son, como siempre han sido, rivales

---

<sup>(1)</sup> GRESH, Geoffrey. "Coddling the Caucasus: Iran's Strategic Relationship with Azerbaijan and Armenia". *Caucasian Review of International Affairs*, vol I. Invierno 2006. Consultado en febrero 2012 en [http://www.cria-online.org/1\\_1.html](http://www.cria-online.org/1_1.html)

en esencia, aunque se hayan convertido en aliados de conveniencia. Las relaciones entre ambos se basan en la consideración de Estados Unidos como gran rival geopolítico. Y también en el beneficio comercial mutuo.

La moderada actitud iraní en los sucesivos conflictos caucásicos que Rusia debió afrontar fue en este sentido beneficiosa. Irán fue también admitido en 2006 como observador en la Organización de Cooperación de Shanghái, lo que supuso para el régimen de Teherán una inusual puerta abierta al mundo exterior. Las relaciones comerciales entre ambos países no han hecho sino aumentar desde hace diez años, y en 2010 alcanzaban los casi cuatro mil millones de dólares, y los gigantes energéticos rusos, Gazprom y Lukoil, han penetrado en Irán para participar en los proyectos iraníes de desarrollo energético.

Sin embargo, el empeño iraní en llevar adelante su programa nuclear, aunque ello pueda provocar una grave crisis internacional, no cuenta con el beneplácito ruso. De hecho, Moscú se sumó en 2010 a las sanciones internacionales contra el régimen iraní establecidas en la Resolución 1929 del Consejo de Seguridad, y eso que la prohibición de venta de armas supuso para Moscú un coste económico considerable en ventas militares canceladas.

La aceptación de las sanciones significa también que Rusia no puede suministrar materiales clave para las centrales nucleares iraníes. No obstante, parece que el régimen de Teherán ha alcanzado ya el grado de autonomía tecnológica necesario para continuar con el programa, tanto si este es exclusivamente civil o también militar.

En cualquier caso, Rusia sigue apoyando a Irán, aunque sea indirectamente. El veto de rusos y chinos a la resolución sobre Siria presentada en febrero de 2012 ante el Consejo de Seguridad supone una botella de oxígeno para el régimen de Damasco, aliado esencial de Teherán. Probablemente, Moscú está ya cansado de que la presión occidental le vaya dejando paulatinamente sin aliados en la región, con las implicaciones que eso tiene en relación con su área de influencia y los posible beneficios comerciales.

Por eso, y aunque Rusia no se va a enfrentar directamente a Occidente por Irán, sí que hará lo posible por evitar que la crisis derive en una mayor influencia occidental en la región. La situación más favorable para Rusia es la existente antes de 2006, un Irán suficientemente aislado como para no convertirse en amenaza y necesitar ayuda externa, pero lo suficientemente próspero como para poder pagarla a buen precio.

#### ■ **Turquía: el poder que despierta**

Turquía es la tercera de las potencias que participa en el moderno Gran Juego en torno al Cáucaso, y es la que está ganando posiciones a mayor

---

velocidad, pese a que sus actuaciones estén casi siempre presididas por una actitud cooperativa. Durante muchas décadas, el Gobierno de Ankara fue el único ejemplo de una transición exitosa, al menos parcialmente, de una sociedad musulmana a un estado de corte occidental. Pero con todo lo que supuso de éxito, el ejemplo no cundió excesivamente por varias razones. Primero, porque Turquía no es un país árabe; segundo, porque su democracia es bastante peculiar, y ha sido frecuentemente puesta en cuarentena por las fuerzas armadas, y, tercero, porque pese a éxitos moderados, Turquía nunca ha sido capaz de alcanzar unos niveles de prosperidad excesivamente atractivos.

Sin embargo, la llegada al poder del Partido Justicia y Desarrollo de Tayyip Erdogan ha dado un nuevo significado a Turquía en el mundo musulmán. La combinación de islamismo moderado y modos democráticos, junto a la habilidad para socavar progresivamente el poder de las fuerzas armadas turcas ha creado un nuevo modelo político en el que el islam parece capaz de integrarse con normalidad en un estado moderno. Por otro lado, Justicia y Desarrollo promueve un retorno a las líneas geopolíticas del Imperio otomano, manteniendo a la vez los logros modernizadores del siglo xx. Toda esta combinación de tradición y modernidad, junto con la renovada energía con la que los dirigentes turcos extienden su influencia sobre todo lo que un día fue dirigido desde la Sublime Puerta, han convertido a Turquía en un ejemplo a seguir para muchos movimientos políticos del mundo musulmán. Entre ellos, muchos de los que han protagonizado la Primavera Árabe.

La relación tradicional entre Turquía e Irán es de sospecha, aunque la confrontación directa no ha sido habitual desde hace siglos. Ya se ha señalado como fue Rusia y no el Imperio otomano quién acabó con la presencia persa en el Cáucaso en el siglo xix.

Actualmente, Irán considera a Turquía su principal competidor geopolítico en el Cáucaso, aunque esa competencia se ejerce en un segundo plano. Irán contempla en la sombra la pugna principal, entre Turquía y Rusia, por controlar las rutas de exportación de los productos energéticos de la región. Y sus objetivos son sencillamente que, sea cual sea el resultado de esa pugna, Irán no quede aislado de los beneficios.

Uno de los contenciosos siempre abiertos entre Teherán y Ankara tiene que ver con el pueblo azerí. El aumento de la influencia turca en Azerbaiyán es visto con sospecha tanto por Irán como por Moscú, y es una de las razones para que ambos estados actúen con cierta coordinación en sus políticas caucásicas. La influencia turca podría llegar incluso más allá del Caspio, hasta Turkmenistán y Asia Central, el lugar desde el cual los pueblos turcos se pusieron en marcha hace más de mil años. El caso es que

---

azeríes y turkmenos tienen también una herencia cultural persa. Pero con un Irán convertido en paria de la comunidad internacional, y una Turquía cada vez más relevante, el proceso de olvido de lo persa y recuperación de lo turco parece difícil de revertir.

No obstante, la sospecha hacia la actitud de Turquía no impide una relación fluida. A esto contribuye también el giro de la actitud turca hacia Israel. De mantener unas estrechas relaciones políticas y militares, Ankara y Tel Aviv han pasado a un clima que en ocasiones podía calificarse de prebélico. Las críticas del primer ministro Erdogan a la operación israelí “Cast Lead” en Gaza, en 2009, y el incidente del buque *Mavi Marmara*<sup>(12)</sup> han llevado a situaciones enormemente tensas entre ambos gobiernos. Y esto ha sido visto con buenos ojos por Irán.

A todo ello hay que añadir que Turquía votó en 2010 en contra de la Resolución 1929 del Consejo de Seguridad, que imponía duras sanciones a Irán por su programa nuclear. Parte de las razones para esta negativa se explican por los provechosos intercambios comerciales entre Irán y Turquía, especialmente en productos energéticos, que la resolución limitaba<sup>(13)</sup>. Todas estas circunstancias hacen que la confrontación geopolítica turco-iraní sea mucho más de guante blanco de lo que resulta habitual en la zona.

Pero, pese a ello, Irán ha explotado indirectamente el recurrente conflicto entre Turquía y Armenia, cuyos orígenes se remontan a las masivas matanzas de armenios durante la Primera Guerra Mundial. Aún hoy ambos países mantienen sus fronteras cerradas y no han establecido relaciones diplomáticas. Frente a una Turquía sospechosa de genocidio y empeñada en numerosos incidentes diplomáticos para intentar negar su culpa, Irán aparece como un estado islámico pero tolerante, en el que las minorías armenias viven en paz y prosperidad. El equilibrio de poderes en el Cáucaso entre Irán y Turquía queda así estabilizado de manera peculiar, con cada uno de ellos ejerciendo su mayor influencia sobre el estado caucásico más alejado de sus fronteras.

Otro asunto que une y separa a turcos e iraníes es el problema kurdo. Ambos estados mantienen importantes minorías kurdas en su territorio, especialmente Turquía. Los kurdos suponen el tercer grupo étnico de

---

<sup>(12)</sup> El *Mavi Marmara* es un buque perteneciente a la ONG turca Fundación de Ayuda Humanitaria que formaba parte de una flotilla de ayuda humanitaria a Gaza. La flotilla pretendía romper el bloqueo israelí a Gaza, y el 31 de mayo de 2010 el buque fue abordado por un grupo de asalto israelí en aguas internacionales. En los enfrentamientos a bordo murieron nueve pasajeros y se produjeron más de sesenta heridos entre pasajeros y soldados israelíes.

<sup>(13)</sup> GUNEEV, Sergei. “The South Caucasus and the Russia-Turkey-Iran geopolitical triangle”. *RIA Novosti*. 6 septiembre 2010. Consultado en febrero de 2012. <http://en.rian.ru/analysis/20100906/160488263.html>

Irán en número de habitantes (más de cuatro millones). La minoría kurda iraní tiene la particularidad de dividirse en dos comunidades según la fe que profesan. Los kurdos chiíes se han integrado normalmente sin graves problemas con el resto de las etnias del país. Pero los kurdos suníes, que son mayoría en las regiones fronterizas con Iraq y Turquía, han sufrido un mayor grado de represión.

El grado en el que se ha ejercido esta represión ha sido variable. Máximo en la época de la revolución, en la que un levantamiento kurdo fue aplastado a sangre y fuego por Jomeini. Mínimo en la época de Jatamí, que permitió a personalidades kurdas ocupar puestos oficiales de relevancia. Las denuncias por acciones contra la minoría kurda han aumentado tras la llegada al poder del presidente Ahmadineyad.

La consolidación en Iraq de una entidad autónoma kurda tras la invasión norteamericana de 2003, ha supuesto un quebradero de cabeza tanto para las autoridades turcas como iraníes. El Partido Kurdo de los Trabajadores (PKK), un grupo armado que ha actuado en las últimas décadas en Turquía, ha reanudado sus acciones violentas, mientras que su rama iraní, el Partido del Kurdistan Libre (PFLK) se mantiene activo, aunque con menor intensidad.

La actividad de las guerrillas kurdas ha llevado a Turquía a lanzar ofensivas militares de gran entidad en la montañosa frontera iraquí, que en ocasiones han penetrado profundamente en el país vecino. Irán mantiene también operaciones militares de menor intensidad en sus fronteras con Iraq y Turquía. El problema del independentismo kurdo y la violencia asociada ha creado un vínculo de unión entre Ankara y Teherán. Uno de los mayores temores de Irán es que tanto Estados Unidos como Israel aprovechen los movimientos secesionistas kurdos para socavar la república islámica. Los intereses de ambos países pasan así por neutralizar a las guerrillas kurdas, y especialmente porque éstas no utilicen el territorio iraquí como refugio y base para sus actuaciones. De hecho, en septiembre de 2011, y a raíz de un ataque del PKK que acabó con la vida de veintitrés militares turcos, Irán y Turquía emitieron un comunicado oficial en el que se comprometían a coordinar esfuerzos para acabar con la amenaza de las guerrillas y grupos terroristas kurdos.

## ■ EL CASPIO Y TURKMENISTÁN. LA PUERTA DE ASIA CENTRAL

### ■ El reparto del mar Caspio

El mar Caspio se ha convertido en un espacio esencial para la economía y la geopolítica en la zona del Gran Cáucaso. Bajo sus aguas yacen enormes

---

reservas de productos energéticos, y el propio mar parece una de las mejores vías de comunicación para encaminar los también importantes recursos de Asia Central hacia el Mediterráneo y Europa.

Irán ha estado siempre muy relacionado con los pueblos que habitaron en las orillas del Caspio. Y, de hecho, durante muchos siglos, este mar interior fue un espacio en el que se mantuvo la hegemonía iraní. Pero el debilitamiento del poder persa se manifestó también en su influencia sobre el Caspio. Como consecuencia de la derrota ante Rusia en los conflictos de la primera mitad del siglo XIX, y de los tratados subsiguientes, Persia vio como se vetaba a sus buques de guerra el acceso a las aguas del mar Caspio.

La situación cambió con la Revolución Soviética. Los antiguos tratados quedaron anulados, y ambos países formalizaron su voluntad de mantener una relación de buena vecindad en el tratado bilateral de 1921, que se complementó con otro acuerdo en 1940. Ya hemos visto cómo esa buena vecindad fue finalmente muy dudosa, y siempre con perjuicio para Irán. Pero lo cierto es se mantuvo al menos el uso compartido de las aguas del mar Caspio.

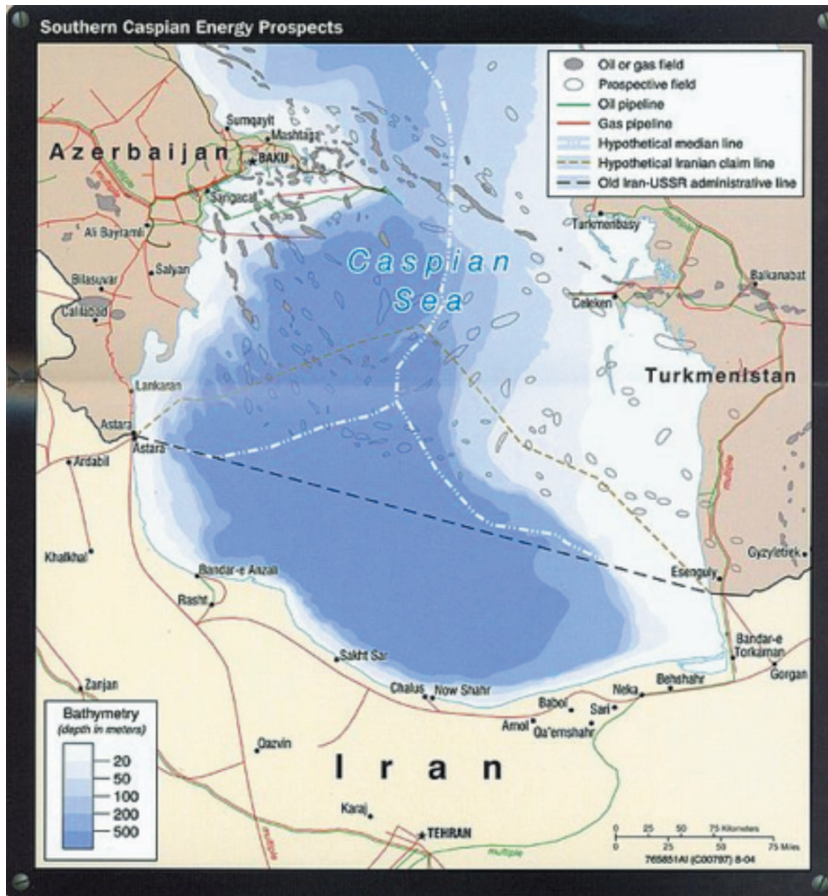
La desaparición de la Unión Soviética abrió un escenario completamente nuevo. Los dos estados ribereños se convirtieron de repente en cinco (la Federación Rusa, Irán, Azerbaiyán, Turkmenistán y Kazajstán). E inevitablemente surgieron los conflictos sobre delimitación de zonas de soberanía en un mar que se sabía ya rebosante de recursos energéticos.

Inicialmente la postura iraní era clara. El reparto de la soberanía del Caspio estaba solucionado entre Irán y la URSS. La descomposición de esta última traía como consecuencia que los estados resultantes debían repartirse el área de soberanía soviética, mientras Irán mantendría su propia área intacta. En este sentido Teherán solo reconocía la validez de los tratados firmados en 1921 y 1940 con la Unión Soviética como base legal para el reparto de los recursos del mar Caspio.

En el momento de la firma de ambos tratados los temas a tener en cuenta eran el reparto de los recursos pesqueros y las posibles ventajas geopolíticas del reparto. La base sobre la que este se establecía era la consideración del Caspio como un lago, y no como un mar. Con esta visión, el uso de sus aguas y recursos correspondía solo a los estados costeros, y no existían “aguas internacionales” que pudieran ser utilizadas por otros países, ni derecho de acceso a ellas a través de las redes fluviales que confluyen en el Caspio.

---

Mapa 4-1. Las distintas posibilidades de soberanía iraní en el Caspio. En negro, la línea Astara-Hosseinqoli; en blanco, el reparto según líneas medias; en gris, según el principio de porciones iguales



Pero los tratados entre la URSS e Irán tocaban muy ligeramente el tema de la soberanía sobre el Caspio. De hecho, se hacía mención a la explotación común de los recursos, aunque en 1940 se creaban zonas de explotación pesquera de uso nacional exclusivo que se prolongaban hasta 10 millas aguas adentro desde el litoral. El caso es que la posición de hegemonía *de facto* que ejercía la URSS llevó a una interpretación bastante libre de los tratados, que Irán no osó poner en duda. Por ejemplo, la delimitación de espacios aéreos en los años 60 llevó al establecimiento de la línea Astara- Hosseinqoli<sup>(14)</sup> (ver mapa 4-1), que delimitaba dos

(14) MOUSAVI, Seyyed Rasoul. "The future of the Caspian Sea after Tehran Summit". *The Iranian Journal of International Affairs*, vol. XXI, n.º 1-2, 27-42, Winter-Spring 2008-09.

espacios de soberanía en el Caspio, que eran de hecho una prolongación de las fronteras terrestres muy favorable a la URSS. Además, las autoridades soviéticas dividieron su área entre las repúblicas litorales, para evitar disputas en la explotación de los recursos energéticos del lecho marino, que en esa época comenzó a realizarse masivamente.

Cuando el sah Reza Pahlevi fue derrocado en 1979, el nuevo régimen islámico no puso objeciones al *statu quo*. Pero la situación cambió con la caída de la URSS. Fue entonces cuando Irán renegó abiertamente de la línea Astara-Hosseinqoli como límite entre la soberanía iraní y la soviética, y apeló al espíritu de los tratados de 1921 y 1940, que consideraban al Caspio como un espacio de soberanía común entre los estados litorales.

Inicialmente esta postura fue apoyada por Moscú y resulta fácil comprender el porqué. La ruptura de la URSS significaba que la nueva Federación Rusa se quedaba con apenas el quince por ciento del litoral. Y en el caso de Irán mantenía el litoral anterior que era poco más del catorce por ciento. Así pues ambas eran partidarias de continuar considerando el Caspio como un espacio de soberanía común que antes se repartía entre dos y ahora se debería repartir entre cinco en términos de igualdad, lo que significaba que cada estado ribereño ejercería su soberanía sobre el veinte por ciento de la superficie.

Por el contrario, los nuevos estados, que disponían de mayores porciones del litoral, no se mostraban nada conformes con la división en cinco porciones iguales, y defendían un reparto basado en los términos marítimos de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Cada estado mantendría sus aguas territoriales, y una zona de utilización económica que, ante la limitada extensión del Caspio, se definiría mediante la línea media entre litorales. Un reparto en el que Rusia e Irán saldrían netamente perjudicados, especialmente este último que perdería la mayor parte del acceso a las áreas ricas en reservas de petróleo y gas más próximas a Azerbaiyán y Turkmenistán.

El caso es que Rusia ha ido flexibilizando su postura con el tiempo, aceptando la división de soberanía para explotación de fondos marinos de acuerdo con la línea media entre litorales. Y ha formalizado tratados bilaterales con Kazajistán y Azerbaiyán que así lo consolidan. Rusia defiende también la utilización común para el tránsito de las aguas superficiales y de los fondos marinos, fuera de las aguas jurisdiccionales de cada estado. La nueva postura permite a Rusia relajar tensiones en el Cáucaso, a la vez que la consolida como un actor indispensable en la región.

Pero Irán no ha flexibilizado su postura un ápice y el resultado ha sido que se mantiene la indefinición sobre las áreas de soberanía en el sur del Caspio.

---

No obstante, en 2007, todos los países ribereños firmaron la declaración de Teherán, que el régimen explotó como un gran logro iraní. Lo cierto es que la declaración no incluía ninguna definición de límites, y se limitaba a expresar la voluntad de todos los firmantes de solucionar sus diferencias de una manera pacífica y negociada.

Sin embargo, también incluía algunos artículos que reiteraban que la soberanía del Caspio pertenecía a los estados ribereños, y que solo ellos tenían la autoridad para negociar la utilización de sus aguas y recursos. En cierta manera este punto reafirmaba las tesis iraníes, al menos en cuanto a evitar la declaración del Caspio como un mar internacional.

Pese a que su carácter cerrado, el mar Caspio puede resultar accesible desde aguas internacionales a través del canal Volga-Don que desemboca en el mar Negro, o desde el Báltico por el canal Marinsk y después por el río Volga. Y esta es una posibilidad que puede resultar prometedora para estados como Azerbaiyán, Turkmenistán o Kazajstán, que no disponen de salidas a otros mares que no sean el Caspio. Sin embargo, resulta poco interesante para Rusia, y aún menos para Irán, a quienes interesa controlar la exportación de productos energéticos desde el Caspio.

En resumen, la postura iraní, junto con la indefinición de Turkmenistán, mantienen la indefinición sobre las áreas de soberanía nacional en el sur del Caspio, lo que, por un lado, impide la explotación de algunos yacimientos de hidrocarburos y, por otro, es motivo de tensiones, que en ocasiones han llegado a enfrentamientos entre guardacostas.

### ■ Turkmenistán y la vía del Índico

Precisamente la relación entre Turkmenistán e Irán es una de las más interesantes de la región. Se trata de dos estados internacionalmente aislados, Irán por la agresividad de su régimen y Turkmenistán por la pervivencia de una dictadura ferozmente aislacionista. Al aislamiento político se superpone en el caso de Turkmenistán el geográfico. El país turkmeno solo linda con las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central, con quienes mantiene no muy buenas relaciones, con el aún más intratable Afganistán, y con Irán.

Sin embargo, el territorio turkmeno alberga importantes reservas de gas y petróleo. Y hasta hace pocos años era bastante difícil exportar la producción sin pasar por un intermediario abusivo, como era la compañía rusa Gazprom. El aislamiento turkmeno permitía a Moscú imponer unos precios extremadamente bajos al gas importado de Turkmenistán, que después era exportado a coste mucho más elevado hacia Europa.

---

Lógicamente, el régimen de Asjabad intentó buscar otras vías de exportación. Y una de ellas era Irán. Aunque poseedor también de grandes reservas de gas natural, el Estado iraní necesita todavía importar gas para consumo interno. En consecuencia, Irán ha financiado en las últimas décadas la construcción de dos gasoductos que permitiesen la importación de gas turkmeno, y su conexión a la red de suministro energético principal del país.

Lo que para Turkmenistán es un buen negocio, y contribuye además a romper el irritante monopolio ruso, para Irán era una jugada de prometedoras posibilidades económicas y políticas. Gran parte de lo que ocurre en la región del Cáucaso y el Caspio se explica por la necesidad de dar salida hacia los grandes mercados de consumo energético de unas enormes reservas de hidrocarburos situadas en áreas con frecuencia remotas y aisladas. Como explica Gonzalo Escribano en el capítulo 6 de este Cuaderno, Europa y EE. UU. apuestan principalmente por el denominado corredor del Cáucaso Sur. Rusia, por su parte, intenta desviar todo lo que pueda hacia su propia red de distribución; China ha penetrado en Asia Central mediante gasoductos que enlazan con su frontera oeste. Y queda una vía de salida apenas explotada, que es la del Índico.

El problema es que para salir al Índico hay que atravesar Irán o Afganistán. La situación e infraestructura en este último país no parece muy apropiada para ningún proyecto energético. Pese a ello, existe un ambicioso plan para construir un gasoducto que, desde Turkmenistán, atraviese el territorio afgano para penetrar en Pakistán, y alcanzar finalmente el gran mercado indio<sup>(15)</sup>. Esta opción es apoyada por Estados Unidos, pero se enfrenta a inmensos problemas prácticos para atravesar un país en guerra.

La otra opción es Irán. Dispone de una infraestructura primitiva pero en desarrollo, y sobre todo cuenta con puertos en el Índico. Pero los condicionantes políticos suponen de nuevo un obstáculo inmenso. El aislamiento económico del país, consecuencia de las sanciones, y la oposición norteamericana a cualquier proyecto que atravesase territorio iraní hacen *a priori* difícil pensar en una “salida persa” para el gas del Caspio y Asia Central.

Pero la necesidad puede a veces más que los condicionantes políticos. Y hay ya un proyecto de gasoducto Irán-Pakistán, que podría prolongarse hasta la India, aprobado en 2010. Y teniendo en cuenta que el gasoducto Dauletabad-Sarakhs-Khangiran entre Turkmenistán e Irán conecta el gas turkmeno a la red troncal de distribución iraní, la posibilidad de una conexión entre las reservas de Asia Central e India está sobre la mesa.

---

<sup>(15)</sup> Este proyecto se denomina habitualmente TAPI (Turkmenistán- Afganistán- Pakistán – India)

Obviamente EE. UU. se ha opuesto con fuerza al proyecto, pero sus difíciles relaciones con Pakistán en los últimos años han hecho que sus presiones no obtengan el efecto deseado. No obstante, mientras Irán parece que ha concluido ya el trazado en su territorio, Pakistán está todavía en la fase inicial para construir su parte, para lo que cuenta con apoyo financiero chino.

No está todavía claro que India termine por incorporarse al proyecto. Pero parece probable que, si el tramo de Irán-Pakistán se completa, intente aprovechar la coyuntura para suplir su déficit de productos energéticos. No obstante, el proyecto tendrá que enfrentarse a la amenaza de la insurgencia armada actualmente activa en Beluchistán, provincia pakistaní por la que debe discurrir el gasoducto. En el pasado, los insurgentes baluchis han amenazado con atacar cualquier obra relacionada con el proyecto, y algunos de sus ataques parecen sincronizados con los hitos principales en el desarrollo de mismo, lo que puede llevar a pensar que detrás de la insurgencia hay intereses que están más allá del simple secesionismo.

**Mapa 4-2. El probable trazado del gasoducto Irán-Pakistán-India, caso de que este último país decida sumarse al proyecto**



En cualquier caso, de finalizarse con éxito, el gaseoducto podría abrir la puerta del Índico para el gas iraní y por añadidura para el de Asia Central, suponiendo una competencia importante para los proyectos europeos, norteamericanos y rusos. Y además abriría una vía para superar el actual aislamiento político de Irán.

## ■ CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Irán es un actor muy a tener en cuenta en la región del Cáucaso y el Caspio. Pero su papel ha quedado oscurecido en las últimas décadas por el aislamiento del régimen islámico, y también por la preponderancia de otros actores, especialmente Rusia y Turquía.

Irán perdió la competencia geopolítica por el Cáucaso en el siglo XIX, y aunque existe un evidente deseo de recuperar la influencia perdida, el proceso se desarrolla con lentitud y prudencia. Paradójicamente, la agresividad que Irán muestra en sus relaciones con Occidente y con algunos estados de Oriente Medio no se trasladan en absoluto al área caucásica y al Mar Caspio, donde el régimen de los ayatolás mantiene posiciones muy moderadas y dialogantes. Solo la relación con Azerbaiyán, que es a la vez el estado más próximo y el más beligerante con Irán, alcanza a veces inquietantes grados de tensión.

En cualquier caso, el papel de Irán en la zona depende enteramente del propio futuro del régimen iraní, implicado en muchos más problemas de los que puede gestionar, tanto en el interior del país como en sus relaciones exteriores. Las peligrosas consecuencias del programa nuclear, el enfrentamiento regional con las monarquías del Golfo, los excesos del modelo de gobierno islámico y la extrema hostilidad hacia EE. UU. e Israel han puesto al régimen en una situación que amenaza su propia supervivencia. Los mismos dirigentes iraníes, bastante menos fanatizados y obtusos de lo que podría deducirse de su imagen pública internacional, son perfectamente conscientes de que se ha llegado a una situación límite. Y en los últimos meses parece que algo está cambiando.

En 2010 Ahmadineyad tuvo que renunciar a la política de subsidios a las clases más desfavorecidas, que era una de las claves de su éxito electoral. En ese mismo año Irán sufrió la imposición de severas sanciones económicas por la opacidad de su programa nuclear y a eso se unieron las consecuencias de la ola de protestas reformistas por las elecciones del año anterior. Todo ello provocó un enorme desgaste en la figura del presidente iraní, convirtiéndolo en alguien cada vez más incómodo. A eso se sumaron las acusaciones de mala gestión desde el Parlamento, que han llegado a atribuir al presidente la malversación de fondos públicos.

Esto ha tenido su reflejo en las elecciones parlamentarias de 2012, donde los antiguos partidarios de Ahmadineyad se han presentado muy divididos, algunos con posturas opuestas a las de su antiguo líder. El resultado ha sido una derrota de los partidos que todavía apoyan a Ahmadineyad a favor de un bloque conservador controlado en gran medida por el ayatolá Jamenei. Y parece que esta dinámica puede repetirse en las elecciones presidenciales de 2013.

Este giro en la política del país puede resultar, como la política iraní en su conjunto, bastante engañoso. La alianza de conservadores que apoya a Alí Jamenei aparece como partidaria de una línea más dura, tanto exterior como interior, que la del presidente, a quien llegan a acusar de liberal. Pero el conservadurismo en la cúpula iraní no está reñido con el pragmatismo, y paradójicamente puede que la previsible sustitución de Ahmadineyad abra el camino hacia un retorno ordenado de los reformistas a la política nacional y a una actitud más dialogante en todo lo relacionado con el programa nuclear.

Y es que la posibilidad de un ataque de Israel o EE. UU. contra Irán ha llegado a un punto extremadamente peligroso. Tanto que ha alarmado sobremanera al propio régimen, que además se ve ante un nuevo revés económico si en julio de 2012 se materializan las sanciones de la Unión Europea a las exportaciones de petróleo iraní. Puede que todo ello haya llevado al ayatolá Jamenei y a otros sectores de la cúpula religiosa a dar un golpe de timón a la política del país.

La derrota electoral de Ahmadineyad ha coincidido con el consentimiento iraní para reanudar conversaciones sobre su programa nuclear con la Unión Europea, con la publicación de informes de inteligencia norteamericanos que dudan de que Irán persiga realmente construir armas nucleares, y también con un discurso duro en las formas, pero apaciguador en el fondo, del presidente Obama. La dinámica de desescalada se ha confirmado en la reunión del presidente norteamericano con el primer ministro israelí Benjamín Netanyahu en marzo de 2012. Pendiente de las elecciones presidenciales, Obama trata de contener a un Israel cada vez más alarmado, y ha dado seguridades de que EE. UU. no permitiría un Irán nuclear, pero reiterando a la vez la idea de que todavía existe espacio para la negociación.

El problema estratégico de un posible ataque a Irán se relaciona con la diferente percepción de la amenaza que tienen Israel y EE. UU. Para el primero se trata de un tema esencial para su seguridad nacional, e incluso para su propia supervivencia como estado, y el problema es que Irán está llegando a un punto de desarrollo de su programa nuclear que lo haría

---

capaz de sobrevivir a un ataque israelí. Por lo tanto, la decisión sobre el ataque debe tomarse en un breve plazo.

Para EE. UU., sin embargo, la cuestión no es tan urgente, y se entremezcla con una compleja red de intereses en la zona, en los que Irán tiene un papel esencial. Además, para la potencia militar norteamericana el programa nuclear iraní no ha alcanzado todavía un desarrollo suficiente para hacerlo invulnerable. Y por tanto resulta lógico que se intente mantener la vía de la negociación y la presión diplomática.

La cuestión está en si finalmente Israel se fiará de las seguridades dadas por su aliado norteamericano, o se lanzará a un ataque preventivo antes de que la amenaza se materialice aún más. En todo caso la duda se resolverá pronto. A Israel le queda poco tiempo para lanzar una acción decisiva utilizando exclusivamente sus recursos militares. Y si se decide por ello, el ataque se producirá en pocos meses.

Paradójicamente, un ataque israelí a corto plazo tendría efectos menos desestabilizadores que un ataque norteamericano a medio. Las posibilidades de Israel van poco más allá del lanzamiento de una serie de breves incursiones sobre las instalaciones claves del programa nuclear. Aunque la respuesta inicial iraní puede ser muy violenta, es muy probable que se diluya en breve plazo de tiempo. Y sobre todo dejaría a Estados Unidos fuera de la intervención directa. Sin embargo, si Washington decide finalmente atacar, no se limitará a incursiones puntuales, sino que lanzará toda una campaña aérea, que exigirá neutralizar la defensa aérea iraní y eliminar los medios navales y anti buque que amenazan el estrecho de Ormuz. Cuanto más se prolongue en el tiempo esta campaña, mayor grado de desestabilización regional se producirá.

Esto puede llevar al presidente Obama a considerar el ataque israelí como un mal menor y levantar finalmente el veto, sobre todo si las conversaciones propuestas por Irán se revelan como una mera artimaña para ganar tiempo. En cualquier caso, es una decisión que Obama desearía no tener que tomar, y que el régimen de Teherán podría evitar con simples gestos de apaciguamiento como los ya realizados.

El mayor problema puede estar en que, ante el creciente descontento interno, debido a la crisis económica agravada por las sanciones, el régimen realice una huida hacia adelante enrocándose en la intransigencia, y esperando que un ataque exterior consolide la unidad interna, como ya ocurrió en la guerra contra Iraq de 1980. Sería una triste decisión, impropia de los que se suponen herederos de una cultura milenaria, cuya supervivencia se ha basado siempre en la sutileza, la adaptabilidad y la negociación.

---

## ■ BIBLIOGRAFÍA

- BLANK, Stephen. *Iran's new diplomacy in the Caucasus*. Central Asia-Caucasus Institute, 2008. Consultado en febrero 2012 en <http://caciaanalyst.org/?q=node/4982>
- CIARRETA, Aitor y NASIROV, Shahriyar. *Analysis of Azerbaijan Oil & Gas Sector*. 2011. p. 11. Consultado en febrero de 2012 en [http://www.usaee.org/usaee2011/submissions/OnlineProceedings/Ciarreta\\_Nasirov-Article1.pdf](http://www.usaee.org/usaee2011/submissions/OnlineProceedings/Ciarreta_Nasirov-Article1.pdf)
- CORNELL, Svante E. *Iran and the Caucasus. The triumph of pragmatism over ideology*. GLOBAL DIALOGUE Volumen 3, Número 2-3, Spring/Summer 2001.
- HOURANI, Albert. *La Historia de los Árabes*. Albert Editorial, Ediciones B, Barcelona, 2003.
- GRESH, Geoffrey. "Coddling the Caucasus: Iran's Strategic Relationship with Azerbaijan and Armenia". *Caucasian Review of International Affairs*, vol. I; Invierno 2006. Consultado en febrero 2012 en [http://www.cria-online.org/1\\_1.html](http://www.cria-online.org/1_1.html)
- GUNEEV, Sergei. "The South Caucasus and the Russia-Turkey-Iran geopolitical triangle". *RIA Novosti*. 6 septiembre 2010. Consultado en febrero de 2012 <http://en.rian.ru/analysis/20100906/160488263.html>
- MEIBODI, Ali Emami. *Efficiency considerations in the Electricity Supply Industry: the case of Iran*. Department of Economics, University of Surrey, July 1998. Consultado en febrero de 2012 en <http://www.surrey.ac.uk/economics/files/apaperspdf/SEED%2095.pdf>
- MOUSAVI, Seyyed Rasoul. "The future of the Caspian Sea after Tehran Summit". *The Iranian Journal of International Affairs*, vol. XXI, n.º 1-2 p. 27-42, Winter-Spring 2008-09.
- SADEGH-ZADEH, Kaweh. "Iran's Strategy in the South Caucasus". *Caucasian Review of International Affairs*, vol. 2 (1), Winter 2008. Consultado en febrero 2012 en [http://www.cria-online.org/2\\_5.html](http://www.cria-online.org/2_5.html)
- SWARTZ, Spencer. "Big Oil Traders Cut Shipments to Tehran Amid Sanctions Talk". *Wall Street Journal*, 24 Septiembre 2009. Consultado en febrero 2012 en <http://online.wsj.com/article/SB125374209256635409.html>
-

*Iran Summons Azeri Ambassador over Sheltering Mossad Terrorists.*  
Consultado en febrero de 2012 en <http://english.farsnews.com/newstext.php?nn=9010174592>. <http://data.worldbank.org>

## CAPÍTULO QUINTO

# LA RUSIA CAUCÁSICA Y LA RELACIÓN DE LA FEDERACIÓN CON EL CÁUCASO SUR

*Francisco José Ruiz González*

### RESUMEN

El papel de la Federación Rusa en el Cáucaso debe ser estudiado en dos ámbitos geográficos claramente diferenciados: el Cáucaso Norte, parte de la Federación, y el Cáucaso Sur, formado por tres Estados independientes que durante dos siglos fueron parte de los Imperios zarista y soviético. Al norte de la cordillera las dos guerras de Chechenia han dado paso a la lucha contra un terrorismo pancaucásico de ideología islamista radical, mientras que en el sur las relaciones con Georgia, Armenia y Azerbaiyán han estado condicionadas por la participación de Rusia en los "conflictos congelados" de la zona, que aún no han podido ser resueltos.

### Palabras clave:

**Rusia, Cáucaso, Chechenia, terrorismo, desarrollo, Georgia, Armenia, Azerbaiyán**

*Francisco José Ruiz González*

**ABSTRACT**

The role of the Russian Federation in the Caucasus should be studied in two clearly different geographic realms: the North Caucasus, part of the Federation, and the South Caucasus, made of three independent States that were part of the Russian and Soviet empires for two centuries. In the north of the mountain range, the two wars in Chechnya have evolved to a struggle against a pan Caucasian terrorism of radical Islamic ideology; while in the south the relations with Georgia, Armenia and Azerbaijan have been conditioned by the Russian participation in the “frozen conflicts” of the zone, which still have not been solved.

**Key words:**

**Russia, Caucasus, Chechnya, terrorism, development, Georgia, Armenia, Azerbaijan**

A la hora de estudiar el papel de la Federación Rusa en la región del Gran Cáucaso, la primera consideración a realizar es la de diferenciar el Cáucaso Norte, territorio que administrativamente forma parte de Rusia, del Cáucaso Sur o Transcaucasia que, aunque durante dos siglos formó parte de los Imperios zarista y soviético, en la actualidad está constituido por tres Estados soberanos (Georgia, Armenia y Azerbaiyán). Por ello, este capítulo se estructura en tres partes claramente diferenciadas:

- una primera de introducción en la que se detalla el papel de la región en el devenir histórico de Rusia;
- una segunda, focalizada en las repúblicas autónomas del Distrito Federal del Cáucaso Norte ruso;
- y una tercera, en la que se aborda la relación de Rusia con los países del Cáucaso Sur, sus intereses, y su papel en los conflictos de esa zona.

Todo ello teniendo en cuenta que los eventos a ambos lados de la cordillera están íntimamente entrelazados, como se pondrá de manifiesto en las conclusiones finales.

## ■ INTRODUCCIÓN. EL CÁUCASO EN LA HISTORIA DE RUSIA

Las geografía y las regiones naturales han sido, a lo largo de la historia, factores de primer orden a la hora de condicionar los asentamientos de población, el desarrollo de las civilizaciones, o la conformación de las diversas culturas de seguridad y el modo en que los Estados, según iban construyéndose, se relacionaban con sus vecinos, bien para cooperar o para enfrentarse en conflictos armados. Esa aseveración es de plena aplicación a las diversas etapas de la milenaria historia de Rusia, con mucho más motivo que para otros países si consideramos su enorme extensión y la gran variedad de terrenos sobre los que, a lo largo de los siglos, fue extendiendo su control<sup>(1)</sup>.

Así, su primer Estado, el Rus de Kiev, se desarrolló a partir del siglo IX en torno a las orillas del río Dniéper, extendiéndose por la zona de bosque

---

<sup>(1)</sup> La actual Federación Rusa ocupa 17,1 millones de kilómetros cuadrados, equivalentes a una octava parte de la superficie habitada de la Tierra. De oeste (en el enclave de Kaliningrado) a este (en las islas del Estrecho de Bering) abarca un total de nueve husos horarios, ocupando un 40% de Europa y la totalidad del norte de Asia. De norte (Tierra de Francisco José) a sur (frontera de Daguestán con Azerbaiyán), la distancia es de 4.500 km. Rusia tiene una frontera terrestre de 20.140 km con un total de 14 países, además de fronteras marítimas con los EE. UU. y Japón. La totalidad de la franja costera rusa supera los 30.000 km.

caducifolio que ocupa el norte de Ucrania, la totalidad de Bielorrusia, y el oeste de la Federación Rusa. Al norte, el Rus limitaba con la zona de taiga, bosque septentrional de coníferas donde los cazadores de Nóvgorod obtenían las pieles con las que posteriormente comerciaban en el Báltico. Hacia el sur se encontraba la zona de estepa, carente de arbolado y conocida por sus *tierras negras* de gran fertilidad. A pesar su capacidad de producción de cereales, y de que esa región posee un clima más benigno que el de los bosques del norte, los primeros rusos se abstuvieron de asentarse en permanencia en ella. La causa no fue otra que su carácter de tierra de paso para sucesivas invasiones de pueblos nómadas orientales en su avance hacia Europa, como ocurrió con los hunos en el siglo IV o los avaros en el siglo VI.

**Mapa 5-1. El Rus de Kiev en 1237. Su límite sur coincide con la frontera entre bosque y estepa**



Al fundarse el Rus de Kiev la estepa se hallaba bajo control del Imperio jázaro, pueblo poco conocido pero de enorme trascendencia histórica. Los jázaros, asentados inicialmente en el Cáucaso Norte, adoptaron la fe judaica en el siglo VII, y se aliaron con el Imperio bizantino a principios del VIII, haciendo causa común contra un enemigo emergente: el califato árabe de los Omeyas, que a partir del año 661 se había expandido (y con él la fe islámica) desde la península Ibérica al oeste hasta el Asia Central al este. Cuando los Omeyas cruzaron el Cáucaso hacia el norte fueron detenidos por los jázaros, como lo hicieron los francos al frenar en el año 732 la expansión árabe en Europa Occidental<sup>(2)</sup>.

De ese modo la cordillera del Cáucaso, con sus picos de hasta cinco mil metros de altura, además de frontera natural entre Europa y Asia pasó a ser (hasta nuestros días) zona de contacto y conflicto entre las civilizaciones cristiana y musulmana. Precisamente el príncipe de Kiev Sviatoslav I, ambicionando el dominio de las rutas comerciales del Volga, emprendió una campaña contra el Imperio jázaro, entre los años 965 y 969, en una decisión desafortunada, ya que su destrucción abrió paso a invasiones de violentos pueblos orientales, como los pechenegos, los cumanos (en ruso Половцы), y finalmente los mongoles de la Horda de Oro, que arrasaron Kiev el año 1240 dando fin al primer Estado ruso de la historia.

El legítimo heredero del Rus resultó ser el Principado de Vladimir-Susdal, convertido en el Gran Ducado de Moscú en 1303. Rusia fue tributaria durante casi tres siglos del Imperio mongol de la Horda de Oro, que ocupaba la costa del mar Negro de la actual Ucrania, el Cáucaso Norte y la región del Volga. Ya en el siglo XVI, el zar Iván IV “el Terrible” emprendió la conquista de los kanatos de Kazán (1552) y Astracán (1554), llevando la frontera oriental rusa hasta el Volga y acabando para siempre con la amenaza de invasión de los pueblos nómadas. La frontera sur del kanato de Astracán se asentaba en el río Terek, cuyas aguas los moscovitas no tuvieron ningún interés en cruzar, ya que entre ese río y las montañas se asentaban pueblos montañosos de etnia caucásica y religión musulmana, como los chechenos y daguestaníes, cuya ferocidad legendaria hacía poco recomendable el emprender la conquista.

---

<sup>(2)</sup> Peter B. Golden, uno de los pocos autores que ha escrito sobre los jázaros, se preguntaba: “¿Por qué a los escolares del mundo occidental se les ha dicho que si no fuera por Carlos Martel y su victoria en la batalla de Poitiers en 732, probablemente verían una mequita en el lugar en que ahora ven la catedral de Notre Dame, y no se les ha explicado, sin embargo, que si no fuera por los jázaros Europa podría ser una provincia del islam?” TARNAWSKI, Eduard, “Historia, mitos y fábulas para comprender la política rusa hoy”, *La Ilustración Liberal*, abril-junio 2007, p. 232.

### ■ La conquista de la Transcaucasia y la gazawat

Tras Iván IV Rusia se *olvidó* del Cáucaso, dejando en manos de los cosacos la vigilancia de la frontera del Terek, y centró su atención en: la reconquista de Ucrania a costa de Polonia-Lituania (recuperando la antigua capital Kiev en 1654); la conquista y colonización de Siberia (en 1640 se alcanzó la costa del Pacífico en Jabárovsk); la obtención de una salida al mar Báltico a costa de Suecia (con la fundación en 1703 de Petersburgo como nueva capital de Rusia); en hacer lo propio en el mar Negro desalojando a los otomanos (con la fundación de Odesa en 1794), y en repartirse con Prusia y Austria el infortunado Reino de Polonia-Lituania a finales del siglo XVIII.

Sería a partir de ese siglo XVIII cuando los avances en el Cáucaso de turcos desde el suroeste y persas desde el sureste demandaron la atención de Moscú y su intervención en la región, tomando como base la fortaleza de Vladikavkaz<sup>(3)</sup> en la actual Osetia del Norte. El momento clave fue la demanda de auxilio a Rusia por parte del rey georgiano Heraclio II (que solo dominaba la zona oriental de la actual Georgia, el Reino de Kajetia), y la consiguiente firma del Tratado de Georviesk el 24 de julio de 1783, por el que se establecía a la cristiana Georgia como un protectorado de Rusia, a cambio de asistencia frente a otomanos y persas. Tras una serie de eventos<sup>(4)</sup>, el zar Pablo I decidió la plena anexión de la Georgia Oriental en 1800, y su sucesor Alejandro I arrebató Tiflis a los persas en 1801<sup>(5)</sup>. A partir de ese momento se produciría la conquista rusa de:

- la actual Azerbaiyán (entre 1803 y 1813, año en que se firma la paz de Gulistán), y la Armenia Oriental (Kanatos de Ereván y Najicheván, en 1828, por el Tratado de Turkmenchay), a costa del Imperio persa;

<sup>(3)</sup> El significado literal de Vladikavkaz (Владикавказ) es "Poder en el Cáucaso", como el de Vladivostok lo es "Poder en el Este". Esa ciudad fue fundada en 1784 sobre el río Terek, como punto de partida de la expansión de Rusia por el Cáucaso Sur, y su región circundante está habitada por los osetios, único pueblo de la región de etnia indoeuropea y religión cristiano-ortodoxa, que se extienden por igual a norte y sur de la cordillera.

<sup>(4)</sup> Entre los que destaca la conquista y quema de Tiflis por el sah de Persia en 1795, que motivó que Catalina II enviase un ejército ruso con 13.000 soldados en represalia. Esa fuerza llegó a conquistar la totalidad del actual Azerbaiyán, pero al morir la zarina, en noviembre de 1796, su sucesor, Pablo I, ordenó la retirada.

<sup>(5)</sup> Por el artículo VI del Tratado los reyes de Georgia debían jurar fidelidad al zar de Rusia, y este dar su aprobación a la coronación. Ante los problemas sucesorios tras la muerte de Heraclio II, Pablo I optó por la supresión de la dinastía georgiana de los Bagratidas y anexionarse Georgia. Cuando su sucesor Alejandro I se planteó la reposición de la familia real georgiana no fue capaz de identificar un heredero, por lo que el 12 de septiembre de 1801 ratificó la anexión. Fuente: Enciclopedia Británica. <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/230341/Treaty-of-Georgievsk>

- el antiguo reino occidental georgiano de Kutaisi (entre 1803 y 1811); la actual Abjasia (en 1810), y las actuales regiones georgianas de Adzaria y Samtsje-Yavajeti (tras la guerra ruso-turca de 1828-29 y la firma del Tratado de Adrianópolis), a costa del Imperio otomano.

Sin embargo, mientras se desarrollaban todas esas campañas en la Transcaucasia, el Cáucaso Norte seguía en manos de los pueblos montañosos (con la citada excepción de Osetia). A pesar de las reticencias rusas, los ocasionales ataques de esos pueblos a las líneas de comunicación con el Cáucaso Sur obligaron al zar Alejandro I a emprender su definitiva conquista, que comenzó con la invasión rusa del norte de Chechenia en 1817 y la fundación de Grozni<sup>(6)</sup> en 1818. La guerra denominada por los montañeses *gazawat* se prolongó de 1817 a 1859, cuando ya en tiempos del zar Alejandro II el líder musulmán Iman Shamil (*el león de Daguestán*) fue capturado por los rusos.

Shamil, de la etnia daguestaní de los ávaros, es una figura de referencia incluso hoy en día para los musulmanes del Cáucaso Norte, ya que fue capaz de poner en jaque al Imperio ruso y a partir de 1845 llegó a conquistar toda la región, desde el Caspio hasta la misma Vladikavkaz, fundando un *imanato* con una compleja estructura político-religiosa de gobierno. En paralelo, al oeste de la región se desarrolló la llamada guerra ruso-circasiana. Los circasianos o cherqueses son los pueblos de la zona occidental del Cáucaso Norte, y bajo esa denominación genérica se incluye, de este a oeste, a los kabardinos, a los propios cherqueses, y a los adigueses.

La captura de Shamil y su posterior juramento de fidelidad a Rusia debilitaron la resistencia de los circasianos, hasta la definitiva derrota en 1864. Entonces se puso en marcha un plan de rusificación de esas etnias montañosas, a las que se dio la opción de reubicarse en otras zonas de Rusia, o bien de trasladarse al Imperio otomano<sup>(7)</sup>. Se calcula que hasta un millón de personas fueron deportadas por vía marítima, principalmente circasianos pero también abjasios, adiaros, y de otras etnias del Cáucaso occidental<sup>(8)</sup>. El mayor número de muertes entre los deportados no se

<sup>(6)</sup> El nombre original del asentamiento donde se ubica en la actualidad la capital chechena era “Грозная Крепость”, que en ruso significa literalmente “Fortaleza Terrible”, lo que da una idea de la reputación de la zona.

<sup>(7)</sup> Los rusos estaban deseosos de librarse de una posible *quinta columna* musulmana en sus guerras contra el Imperio Otomano, y Estambul estaba deseosa de contar con esos inmigrantes como fuerza de choque en su ejército, así como para repoblar zonas del Imperio donde los turcos no eran mayoría, como Siria o Jordania, países en los que en la actualidad siguen existiendo minorías circasianas, denominados *Muhayir* (emigrantes).

<sup>(8)</sup> Curiosamente, la expulsión no afectó a otros habitantes del oeste del Cáucaso, como los karachais y los balkares, de religión musulmana pero raíz altaica y no caucásica, ante su menor resistencia a la conquista rusa.

produjo durante la expulsión, sino como consecuencia del incumplimiento de las promesas que el Imperio otomano les había hecho al emigrar, y las penosas condiciones de vida que tuvieron que sufrir en su nuevo país.

### ■ Del emirato del Cáucaso Norte a la República Soviética de los Montañeses

Tras décadas de una relativa calma, y coincidiendo con la guerra civil que siguió a la revolución bolchevique de 1917, los musulmanes del autoproclamado “Emirato del Cáucaso Norte” se aliaron con los comunistas, y en 1921 constituyeron la “República Soviética de los Montañeses”. Esta comenzó a dividirse en 1922 en varias *Oblast* (provincias) autónomas, entre ellas las de Chechenia e Ingusetia, que se unificaron en 1934 y alcanzaron la categoría de República Socialista Autónoma en 1936.

Durante la invasión alemana de la URSS en 1941, Yosef Stalin acusó a los chechenos de ayudar a Hitler, por lo que en 1944 ordenó la deportación de más de cuatrocientos mil de ellos (junto con otros pobladores del Cáucaso) en vagones de ganado a Kazajstán. Cuando Nikita Jrushchov permitió su regreso a Chechenia en 1957, más de la mitad habían fallecido, debido a la dureza del viaje y a las condiciones de vida en el Asia Central<sup>(9)</sup>.

La formación de la URSS y su dominio de la zona a partir de 1922, aunque aportó estabilidad política y fijó las fronteras exteriores, no hicieron sino contribuir a agrandar las diferencias entre territorios y las rivalidades entre comunidades. En particular, lo que podríamos calificar de adicción del Kremlin a modificar continuamente las fronteras internas de sus repúblicas<sup>(10)</sup>, con objeto de tamizar las diferencias étnicas siguiendo una política de *divide y vencerás*<sup>(11)</sup>, sentó las bases de los conflictos que habrían de surgir en el Cáucaso con el derrumbe en 1991 del Imperio soviético.

### ■ EL CÁUCASO NORTE EN LA ACTUAL FEDERACIÓN RUSA

Se agrupa bajo la denominación de Cáucaso Norte a las repúblicas autónomas rusas fronterizas con Azerbaiyán y Georgia, esto es (de este

<sup>(9)</sup> IZQUIERDO, Rosario. “Chechenia. ¿Tiene derecho a proclamarse independiente?”. En CASAÑAS, Joan (Ed.), *La autodeterminación de los pueblos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2008, p. 124.

<sup>(10)</sup> Las fronteras internas de la URSS se modificaron en 94 ocasiones entre 1917 y 1991. En la zona que nos ocupa, de 1922 a 1936, existió la llamada República Federal Socialista Soviética de Transcaucasia, que se dividió entonces en las Repúblicas Socialistas Soviéticas (RSS) de Georgia, Armenia y Azerbaiyán.

<sup>(11)</sup> “El modo en que las autoridades diseñaron las fronteras internas y delimitaron territorios no reforzó las características comunes, aunque estas existían, especialmente en la esfera de la cultura”. MERLIN, Aude, “Relations between the North and South Caucasus: divergent paths?”, *Caucasus Analytical Digest* n.º 27, 27 mayo 2011, p. 2.

a oeste): Daguestán, Chechenia, Ingusetia, Osetia del Norte, Kabardino-Balkaria y Karachai-Circasia, además de Adygea que se encuentra rodeada por el *Krai* (territorio) de Krasnodar. Al desaparecer la URSS, en esa zona cundió una inestabilidad e inseguridad que ha condicionado su crítica situación hasta nuestros días, cuya manifestación más clara fueron las dos guerras de Chechenia.

### ■ La primera (1994-96) y segunda (1999-2002) guerras en Chechenia

Aprovechando la debilidad interna de la URSS en la época, a finales de 1990 el general Dzhokhar Dudayev (que por cierto fue el primer checheno en alcanzar el generalato en el Ejército Rojo) formó el “Congreso Nacional del Pueblo Checheno”, forzó la disolución el 6 de septiembre de 1991 del Soviet Supremo de la República Autónoma de Chechenia e Ingusetia, y proclamó de forma unilateral su independencia el 1 de noviembre de ese mismo año, un mes antes de la disolución de la propia URSS. La República se dividió en dos en junio de 1992, cuando Ingusetia decidió reintegrarse a la Federación Rusa.

Al tener que afrontar otras crisis de gran calado en la época, el nuevo presidente ruso Boris Yeltsin decidió ignorar el desafío, llegando incluso a retirar las tropas federales y a acordar el reparto de los arsenales de armas depositados en la zona con los rebeldes. El oportunista acceso al poder de Dudayev coincidió con el auge de jóvenes radicales, como Shamil Basayev o el saudí Amir Khattab, antiguo yihadista en Afganistán en los años 80. Estos extremistas islámicos, tras la independencia, comenzaron a expulsar, robar o directamente asesinar a todos los no-chechenos que vivieran en su territorio, provocando el éxodo de la importante minoría étnicamente rusa. La industria petrolera, principal fuente de ingresos, se paralizó, dando lugar a todo tipo de actividades ilegales, en especial el contrabando.

La situación dio un giro inesperado en agosto de 1994, cuando una facción opositora chechena lanzó un ataque armado para derribar al Gobierno de Dudayev, con armamento facilitado por Moscú, y aviones rusos bombardearon la capital chechena, Grozni. En diciembre de ese mismo año, cinco días después de cerrarse un acuerdo entre Dudayev y el ministro de Defensa ruso Pavel Grachov para evitar el uso de la fuerza, el Ejército de la Federación invadió Chechenia.

Las desmoralizadas y mal adiestradas tropas de reemplazo rusas fueron incapaces de controlar la situación, a pesar de la violencia extrema empleada. El alto número de bajas convirtió el conflicto en algo sumamente impopular entre la opinión pública de Rusia, pese a que se logró abatir a Dudayev en abril de 1996. Ante el peligro de perder las elecciones presidenciales de julio 1996, Yeltsin encargó al general Alexander Lebed poner fin a la guerra. Tras la humillante derrota rusa en la llamada “Batalla de Grozni” de agosto de 1996, Lebed acordó un alto el fuego con el nuevo líder rebelde,

---

Aslan Masjadov, que supuso la aceptación de la independencia *de facto* de Chechenia. Unos cinco mil quinientos soldados rusos y más de setenta y tres mil chechenos murieron en los casi dos años de guerra<sup>(12)</sup>.

El presidente Masjadov introdujo la ley islámica (*Sharia*) en la legislación chechena en agosto de 1997, lo que propició numerosas ejecuciones públicas tras las cuales los cadáveres quedaban expuestos durante días en la calle como medida de escarmiento para los criminales. Por otra parte, el régimen no fue capaz de detener el crecimiento del wahabismo y de los grupos islámicos radicales liderados por Basayev, produciéndose de ese modo un importante cisma en el movimiento separatista checheno entre musulmanes fundamentalistas y nacionalistas seculares.

El fracasado ataque de Basayev contra Daguestán en julio de 1999, que tenía por objetivo el crear una república islámica caucásica, tuvo como consecuencia el cese del primer ministro ruso Sergei Stepashin (contrario al uso de la fuerza), y el nombramiento para el cargo de Vladimir Putin. Poco después se produjo una serie de ataques terroristas con bomba contra bloques de viviendas en Moscú, atribuidos a los chechenos. La segunda guerra comenzó el 1 de octubre de 1999, cuando Putin ordenó al Ejército atacar con un contingente de 120.000 soldados (el triple que en 1994), lo que inmediatamente le convirtió en el político más popular de Rusia<sup>(13)</sup>.

La lista oficial de bajas de esa segunda guerra, según datos hechos públicos por el Ministerio de Defensa ruso el 10 de agosto de 2005, incluía 3.450 soldados, cifra que la Unión de los Comités de Madres de Soldados de Rusia eleva a once mil muertes entre 1999 y 2003. Del lado checheno, y según el grupo de defensa de los derechos humanos Memorial, entre quince mil y veinticinco mil civiles murieron o desaparecieron en total entre 1999-2006. Finalmente, los cabecillas de la Chechenia independiente fueron abatidos en el periodo 2005-2006:

- El 8 de marzo de 2005, el Servicio Federal de Seguridad (FSB) de Rusia anunció la muerte de Masjadov, tras producirse un tiroteo en la población de Tolstoi-Yurt (al norte de Grozni).
- El 9 de julio de 2006, fuerzas especiales rusas dieron muerte a Basayev en Ingusetia, mientras conducía uno de los coches de escolta a un camión lleno de explosivos, al parecer para cometer un atentado coincidiendo con la cumbre del G-8 en San Petersburgo.

---

<sup>(12)</sup> Sobre la guerra de Chechenia, ver TRENIN, Dimitri V. y MALASHENKO, Aleksei V. *Russia's restless frontier. The Chechnya factor in post-Soviet Russia*. Carnegie Endowment for International Peace, 2004.

<sup>(13)</sup> CALDUCH CERVERA, Rafael, "Las relaciones de Rusia con la Unión Europea y Estados Unidos", en *Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad*. Monografía 113, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, enero 2010, p. 33.

Un hecho muy destacable es que Moscú, más allá de la campaña militar y a diferencia de la primera guerra chechena, adoptó una estrategia paralela de *chechenización* del conflicto, intentando atraerse a los líderes rebeldes menos radicales y poniendo en sus manos el poder de la República, de modo que la población civil pudiese percibir como propias a las nuevas autoridades. De ese modo, en junio del año 2000 nombraron al antiguo gran muftí<sup>(14)</sup> de la República Chechena independiente, Ajmat Kadyrov, como presidente de la república autónoma chechena de la Federación Rusa, cargo que pasó a su hijo Ramzan cuando aquel fue asesinado en un atentado en Grozni el 9 de mayo de 2004.

Otra cuestión importante es el papel jugado por Georgia en esta segunda fase del conflicto, ya que ante su incapacidad de controlar la garganta Pansiki, dónde los guerrilleros chechenos tenían las bases desde las que planificaban muchos de sus ataques<sup>(15)</sup> y en la que buscaban refugio al cruzar la frontera, el Gobierno ruso llegó a amenazar, en 2002, con intervenir en territorio georgiano para acabar con esa amenaza, empeorando de ese modo las relaciones entre Moscú y Tiflis.

#### ■ La actual situación sociopolítica del Distrito Federal del Cáucaso Norte

Como consecuencia de dos décadas de guerra, terrorismo islamista e inestabilidad política, la actual situación sociopolítica del Cáucaso Norte es crítica. Los tres grupos étnico-lingüísticos principales existentes en el Cáucaso (indoeuropeo, caucásico y altaico), y las dos religiones mayoritarias (cristiano/ortodoxa e islámica), se encuentran presentes en las repúblicas rusas del Cáucaso Norte, con muy diversas combinaciones en cada territorio, dando lugar a una complejidad social sin parangón. Por poner algunos ejemplos:

- los mencionados karacháis y balquires (de raíz altaica), que habitan en las tierras altas, comparten unidad administrativa respectivamente

---

<sup>(14)</sup> El "gran muftí" es una figura de gran importancia en los regímenes políticos de base islámica, ya que como intérprete o expositor de la *Sharia* tiene autoridad para emitir dictámenes legales o fatwas, y es asesor de los órganos legislativos y judiciales.

<sup>(15)</sup> En particular, el comandante checheno encargado de la defensa de Grozni, el exministro de Defensa de la república separatista Ruslan Gelayeb, retiró sus fuerzas de la capital chechena en enero de 2000 y, perseguido por las tropas rusas, se refugió en Pansiki para reconstruir sus fuerzas. Cuando Rusia demandó su extradición, el presidente georgiano Eduard Shevardnadze calificó a Gulayev de "una persona educada" que no le constaba que fuera un terrorista. *Russia, Georgia class over warlord*, (04.09.2002). <http://www.russiajournal.com/?q=node/2683>. Curiosamente, fuerzas chechenas al mando de Gulayev atacaron a sus antiguos aliados abjasios en la llamada crisis de Kodori de octubre de 2001, acompañados de tropas gubernamentales georgianas, probablemente en pago al santuario proporcionado por Tiflis en Pansiki. Al comenzar la guerra de agosto de 2008, la garganta de Kodori era la única zona de Abjasia bajo control georgiano, y los abjasios aprovecharon la intervención rusa para recuperar el control de esa zona montañosa.

con los cherqueses y kabardinos (de raíz caucásica), que habitan en las llanuras, con los que estaban tradicionalmente enfrentados por la posesión de los pastos y el robo de ganado;

- en Osetia del Norte, como se ha citado, la única república con mayoría étnica indoeuropea, el 70% de la población es cristiana, y el 30% restante musulmana, formada en su mayoría por ingusetios (de raíz caucásica);
- Ingusetia y Chechenia, ambas musulmanas y de etnia caucásica, se separaron en junio de 1992 tras la proclamación de independencia de la segunda, a pesar de haber formado tradicionalmente una única entidad<sup>(16)</sup>;
- en 2003 se abolió el acuerdo por el que las doce etnias de Daguestán se alternaban en el poder, sustituyéndose por un acuerdo no escrito de alternancia entre los dos principales grupos caucásicos, ávaros (29% de una población total de 2,7 millones) y darguines (16,5%), lo que crea las lógicas tensiones con otras minorías como los lezguinos (caucásicos) o los kumikos (altaicos).

Mapa 5-2. División administrativa del Cáucaso Norte ruso



En lo que coinciden todos los territorios es en la gran reducción de la población étnicamente rusa con respecto a las cifras existentes en la época

<sup>(16)</sup> En la actualidad continúan existiendo peticiones de reunificación de ambas repúblicas, un objetivo apoyado por el presidente checheno Ramzan Kadyrov, pero rechazado por los tres presidentes que ha tenido Ingusetia desde que se produjo la separación, dado su temor a que su república fuese literalmente "engullida" por Chechenia.

de la URSS. El caso más extremo es el de Chechenia, donde los rusos étnicos representaban un 23% de la población en 1989 (unas trescientas mil personas sobre un total de 1.250.000) y son tan solo un 3,7% en la actualidad, tras 20 años de conflicto armado y sucesivas limpiezas étnicas. Otra característica común a todas las repúblicas es una situación económica pésima, producto precisamente de la falta de seguridad, que ha resultado en tasas de paro muy superiores a las del resto de la Federación, hasta alcanzar el 40% en la zona este de la región (Chechenia, Ingusetia y Daguestán).

Sin intentar en ningún caso justificar la radicalización del Cáucaso Norte, no cabe duda de que todos esos complejos factores sociopolíticos han favorecido su desarrollo<sup>(17)</sup>. Además, la necesidad perentoria de mejorar la situación de seguridad en la zona en las épocas más duras llevó en ocasiones a las autoridades rusas (federales y, sobre todo, locales) a un uso excesivo de la fuerza militar, a cometer abusos de poder; favoreció la apropiación de los fondos públicos por parte de las élites locales<sup>(18)</sup>, y perpetuó una mala gobernanza que ha aumentado la brecha entre ricos y pobres; ha generado toda una red clientelar entre clanes dominantes, y descansa sobre una economía sumergida que frustra las expectativas de futuro de muchos jóvenes.

Por tanto, y una vez que el Kremlin declaró finalizadas el 16 de abril de 2009 las grandes operaciones antiterroristas de Chechenia, y la seguridad en esta república pasó a estar en manos de las milicias locales, se abrió una nueva fase en el intento de las autoridades rusas de pacificar el Cáucaso Norte. Frente a las posturas de fuerza del periodo presidencial de Putin (2000-2008), justificadas por el alto grado de violencia imperante en la región y la magnitud del desafío terrorista, el presidente Medvedev ha pretendido instaurar un programa de desarrollo socioeconómico que reduzca las posibilidades de reclutamiento de los *bandidos* (denominación tradicional rusa para los terroristas de ideología islamista) entre la juventud<sup>(19)</sup>.

---

<sup>(17)</sup> Hasta el punto de que una mayoría de analistas consideran que la causa de raíz de los problemas del Cáucaso Norte ya no es el secesionismo, sino una compleja mezcla de la inestabilidad global de la sociedad con el extremismo islámico. SNETKOV, Aglaya, "Russia's North Caucasus: an arc of insecurity", *CSS Analysis in Security Policy*, n.º. 95, junio 2011, p.2. <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=129846>

<sup>(18)</sup> Por poner un ejemplo muy significativo, ha existido durante años un programa financiado por el gobierno federal para incentivar el regreso de los rusos étnicos al Cáucaso Norte, cuyo presupuesto era gestionado por las autoridades locales. Cuando el nuevo presidente de Ingusetia, Berkurov, asumió el poder en 2008 ordenó a su administración que encontraran a una familia rusa que se hubiese acogido al programa, para entrevistarse con ellos; para su sorpresa, no existía ni una sola de esas familias, y los anteriores gobernantes simplemente se habían servido de los fondos en su propio beneficio.

<sup>(19)</sup> Los *bandidos* aprovechan los fondos que reciben del exterior, principalmente de organizaciones "caritativas" islámicas, para reclutar activamente a jóvenes desempleados, abonándoles una cantidad por cada asesinato cometido que les da la oportunidad de vivir

El plan modernizador de Medvedev se fundamenta en tres líneas principales de actuación.

- La renovación de los líderes locales de las repúblicas.
- La reestructuración de la administración federal en la región.
- El diseño de esquemas de desarrollo socioeconómico.

Bajo esos preceptos, y con independencia de las peculiaridades de cada república, es fundamental el tratamiento integral de todas ellas en el marco del denominado “Distrito del Cáucaso Norte”, creado en enero de 2010 como parte de una reforma más amplia a nivel nacional (por la que se han creado ocho grandes Distritos que agrupan a todas las administraciones periféricas de la Federación Rusa). Al frente del mismo se nombró a Alexander Khloponin, economista sin experiencia en temas de seguridad y ajeno por completo a la zona (era con anterioridad el gobernador de Krasnooiarsk, en Siberia), con la misión de supervisar a los gobernadores de las repúblicas.

Esta nueva figura puede contribuir a atajar un importante problema, ya que a la vez que la situación de seguridad mejoraba en los últimos años, los poderes y prebendas otorgados por el Kremlin a los políticos locales han tenido como consecuencia que el Cáucaso Norte se haya constituido, cada vez más, en un enclave dentro de Rusia que vive de acuerdo con sus propias reglas, con tendencia a intentar reducir la influencia federal en sus asuntos internos. La consolidación de liderazgos personalistas como el del checheno Ramzan Kadyrov puede producir que, a la vez que disminuyen las posibilidades de un conflicto armado a gran escala como los vividos en el pasado, aumenten los episodios esporádicos de violencia con fines políticos.

En ese sentido, en el año 2010 se aprobó, por iniciativa de Khloponin, una estrategia a 15 años para el desarrollo económico y social del Distrito Federal, que aboga por abandonar las soluciones únicamente basadas en las medidas de seguridad duras para atacar las causas subyacentes de la violencia. Objetivo por otra parte tremendamente complejo, ya que, por ejemplo, la producción industrial de Chechenia se sitúa en un 6-7% de la previa a la guerra, y el sector petrolífero muestra signos de agotamiento<sup>(20)</sup>.

---

confortablemente por un tiempo. BLANDY, C. W., *North Caucasus: negative trends*, Research and Assessment Branch, Defence Academy of the United Kingdom, p. 5, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/E46C0FD3AED5162C-C125772400630231/\\$file/NC+negative+trends.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/E46C0FD3AED5162C-C125772400630231/$file/NC+negative+trends.pdf)

<sup>(20)</sup> La república de Chechenia ocupa el puesto 21 dentro de Rusia en términos de cantidad de petróleo extraído, y el 16 en el mismo concepto referido al gas natural, y los históricos

Además, el propio enviando presidencial se vio obligado a reconocer, tras una serie de atentados contra estaciones de esquí de Kabardino-Balkaria, que la situación de seguridad aún no es lo bastante estable como para acometer muchos de los proyectos de desarrollo de la zona, en especial de complejos turísticos. En el siguiente epígrafe se aborda la situación actual y las características particulares de la violencia en el Cáucaso Norte.

### ■ El déficit de seguridad en el Distrito Federal del Cáucaso Norte

El ataque en el aeropuerto internacional de Domodedovo (Moscú) el 24 de enero de 2011, con el resultado de 38 muertos y más de 180 heridos, llevó una vez más al corazón de Rusia las consecuencias del sempiterno conflicto del Cáucaso Norte, como ocurrió previamente con los atentados en el metro de la capital rusa el día 29 de marzo de 2010, que produjeron 35 muertos, o con otras muchas acciones anteriores de gran resonancia mediática<sup>(21)</sup>, hasta el punto de que el presidente Medvedev llegó a denominar el terrorismo y la inestabilidad del Cáucaso Norte como “la mayor amenaza individual interna para Rusia”<sup>(22)</sup>.

En los años 90 del pasado siglo y en los primeros años del XXI, la mayor parte de las muertes eran consecuencia del enfrentamiento directo entre tropas federales rusas y guerrilleros chechenos, en el marco de las dos guerras abiertas producidas en esa república, pero desde que acabaron las grandes operaciones de contrainsurgencia la violencia, ya puramente terrorista, se ha extendido también a las repúblicas vecinas, no sólo en el este (Ingusetia y Daguestán) sino también y más recientemente hacia el oeste (Kabardino-Balkaria y Karachai-Circasia).

En general, se puede afirmar que las acciones armadas, mientras estuvieron circunscritas a Chechenia, tenían una base nacionalista y un objetivo que no era otro que el lograr la independencia de ese territorio, pero con el tiempo esa actividad se ha convertido en un movimiento yihadista puro, con terroristas procedentes de unas comunidades radicales llamadas *jamaats*, cuyo objetivo ha pasado a ser el establecimiento de un estado islámico en

---

pozos que se empezaron a explotar a finales del siglo XIX están prácticamente exhaustos. VATCHAGAEV, Mairbek, “Putin signals he will stick to the status-quo in Chechnya”, *North Caucasus Analysis*, Volume 13 Issue 1, The Jamestown Foundation, January 6, 2012.

[http://www.jamestown.org/programs/nca/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=38850&cHash=28508bfc321046e00cdb586c074e7d3c](http://www.jamestown.org/programs/nca/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=38850&cHash=28508bfc321046e00cdb586c074e7d3c)

<sup>(21)</sup> Los de mayor impacto, el atentado contra el tren “Nevsky Express” en noviembre de 2009 (27 muertos), la muerte de 334 personas (186 de ellas niños) tras la toma de un colegio en Beslan (Osetia del Norte) en septiembre de 2004, el secuestro de 700 personas en el teatro Dubrovka de Moscú en octubre de 2002, en el que murieron 170 rehenes, y el doble ataque suicida contra la sede del Gobierno de Chechenia en diciembre de 2002 (83 muertos).

<sup>(22)</sup> SNETKOV, Aglaya, *op. cit.*, p. 2.

el Cáucaso Norte en el que rija la *Sharia* como única ley, rememorando el Imanato de Shamil en el siglo XIX.

Esas *jamaats* surgieron a finales de los años 80, cuando el progresivo declive de la URSS y las políticas aperturistas de Mijail Gorbachov propiciaron un auge de las prácticas religiosas musulmanas en la región. Al principio las *jamaats* se dedicaron a asuntos culturales y al proselitismo religioso, pero las guerras en Chechenia motivaron su radicalización y la adopción de una versión salafista del islam por parte de los jóvenes que en ellas se integraban. A partir de 2004-2005, el componente nacionalista del terrorismo del Cáucaso Norte ha desaparecido casi por completo, y se enmarca plenamente en la yihad global<sup>(23)</sup>.

La prueba más evidente de ese cambio de tendencia hacia un terrorismo pancaucásico es que cuando el líder terrorista checheno Doku Umarov proclamó en noviembre de 2007 el “Emirato del Cáucaso Norte”, nombró para varios puestos clave a terroristas procedentes de otras repúblicas (como el ingusetio Aly Taziyev en el cargo de jefe militar o el kabardino Anzor Artemirov como responsable de la Corte de la *Sharia*). A pesar de compartir objetivos estratégicos con Al-Qaeda, se considera que las *jamaats* del Cáucaso no han venido recibiendo apoyo material directo de esa organización, más allá de la evidente inspiración ideológica.

Entrando en el análisis de la violencia en 2010 por repúblicas<sup>(24)</sup>, en Chechenia la situación mejoró, al caer el número de atentados con bomba de 62 a 39, el número de terroristas suicidas de nueve a cuatro, y el número de muertos de las fuerzas de seguridad de 93 a 55. El *jefe*<sup>(25)</sup> de

---

<sup>(23)</sup> SAGRAMOSO Domitila. “Jihad in the North Caucasus: is there a way out?” *Caucasus Security Insight*, <http://www.iiss.org/programmes/russia-and-eurasia/about/georgian-russian-dialogue/caucasus-security-insight/domitilla-sagramoso/jihad-in-the-north-caucasus-is-there-a-way-out/>.

<sup>(24)</sup> Los datos estadísticos recogidos en este epígrafe fueron presentados en el *Carnegie Moscow Center* el 15 de marzo de 2011 por el editor en jefe de la Web “Caucasian knot”, Grigory Shvedov, y están disponibles en <http://carnegie.ru/events/?fa=3340>.

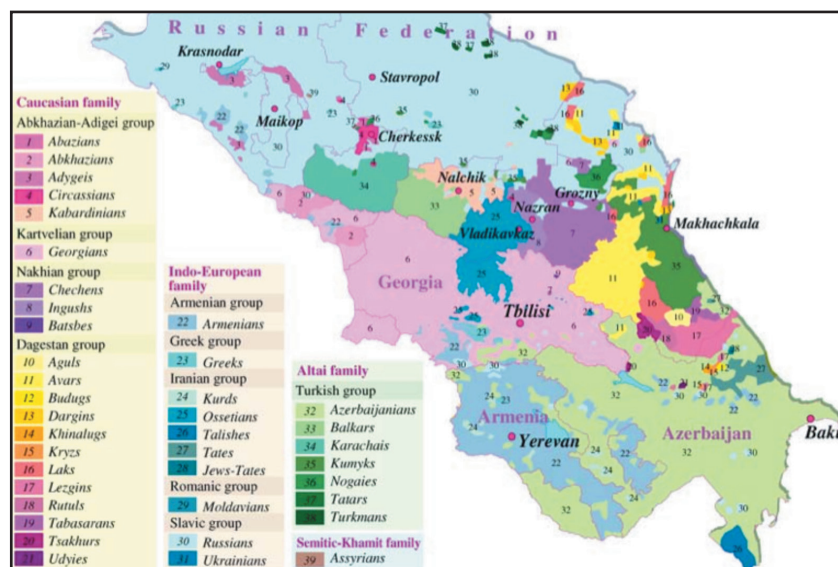
Según la ONG Kavkaz Uzel, en 2010 se produjeron un total de 238 acciones terroristas en el Cáucaso Norte, con al menos 754 muertos y 956 heridos.

<sup>(25)</sup> Antiguamente la denominación oficial de los máximos mandatarios de las repúblicas autónomas que componen la Federación Rusa era “presidente”, y se les elegía por sufragio directo de los electores de sus respectivos territorios. En septiembre de 2004 Putin decidió suprimir esa elección directa, y los presidentes de las repúblicas pasaron a ser designados directamente por el Kremlin y ratificados por las respectivas asambleas legislativas. Finalmente, en diciembre de 2010 Medvedev prohibió la denominación de “presidente”, ofreciendo como alternativas “dirigente” o “jefe”, siendo precisamente esta última la denominación escogida por Kadyrov. Ver “Medvedev prohíbe denominación de “presidente” para líderes de repúblicas y provincias de Rusia”, *RIA Novosti*. [http://sp.rian.ru/neighbor\\_relations/20101229/148138188.html](http://sp.rian.ru/neighbor_relations/20101229/148138188.html)

la República de Chechenia, Kadyrov, ha adoptado una estrategia cada vez más autoritaria y usa el principio de *responsabilidad colectiva*, para castigar a los insurgentes e intimidar a todos aquellos que les apoyen. Esta represión, si bien a corto plazo está logrando una reducción de la actividad terrorista, a largo plazo contribuirá a exacerbar las causas subyacentes que favorecen el reclutamiento de nuevos militantes, por lo que está llamada a fracasar.

En Ingusetia también hubo una evolución positiva, con 40 atentados con bomba frente a los 86 de 2009, dos terroristas suicidas frente a cuatro un año antes, y 40 miembros de las fuerzas de seguridad asesinados frente a 92. A diferencia de Chechenia, es previsible que esta mejoría continúe en el tiempo, ya que el jefe de la República, Yunus-Bek Yevkurov<sup>(26)</sup>, usa una estrategia que nada tiene que ver con la represión de Kadyrov, ya que en lugar de presionar a las familias y vecinos de los insurgentes para evitar que actúen, ha intentado abrir un diálogo con los radicales que sirva para atajar las causas profundas del conflicto.

**Mapa 5-3. División etnolingüística del Cáucaso**



<sup>(26)</sup> Yevkurov, exgeneral del Ejército de Tierra ruso que asumió en poder en Ingusetia en octubre de 2008, es considerado el paradigma de los nuevos líderes en los que la población del Cáucaso Norte ha depositado sus esperanzas de paz. Lo peligroso que resulta su estrategia conciliadora para los extremistas, al privarles de sus argumentos, lo refleja el intento de asesinarle en la capital Nazran con un coche-bomba el 22 de junio de 2009, atentado que casi le cuesta la vida y le mantuvo apartado del cargo hasta septiembre de ese año.

Por el contrario, en Daguestán (denominada “el corazón del Cáucaso”) la violencia aumentó en 2010. Hubo 112 atentados con bomba (69 en 2009), subió de uno a seis el número de ataques suicidas, y hubo 159 muertes de personal de las fuerzas de seguridad (83 en 2009). En esa república se creó en noviembre de 2010 una comisión que pretende ayudar a los insurgentes a reintegrarse en la sociedad, iniciativa que puede obtener resultados positivos a medio y largo plazo<sup>(27)</sup>. En ese año 2010 tomó posesión como jefe de la República el darguín Magomedsalam Magomedov, relevando en el cargo al ávaro Mukhu Aliyev, que a su vez había sustituido al padre del actual presidente, Magomedali Magomedov, en febrero de 2006<sup>(28)</sup>.

En Kabardino-Balkaria el año 2010 también fue más violento que el año anterior, con un incremento de los atentados con bomba de 12 a 41. La iniciativa del presidente de la República, Arsen Kanokov, de abrir un diálogo con los radicales sobre los problemas de ese territorio, con la mediación de expertos en el islam, no ha dado todavía los frutos deseados. No se ha vuelto a producir en esta república, en todo caso, ningún incidente tan grave como el enfrentamiento armado de octubre de 2005 entre efectivos del FSB (servicio secreto ruso) y tropas del Ministerio del Interior por un lado, y militantes islamistas por otro, que dejó un saldo de 97 rebeldes, 35 agentes del orden y 14 civiles muertos.

La actividad terrorista incluso se ha extendido al territorio de Stávropol, que es precisamente donde tiene su capital el “Distrito Federal del Cáucaso Norte” y su sede el enviado presidencial plenipotenciario Khloponin, lo que lo convierte en un objetivo para los radicales. El aumento de la actividad terrorista en Stávropol sería muy preocupante para Moscú, dada su proximidad a la ciudad de Sochi, dónde se celebrarán las Olimpiadas de invierno el año 2014<sup>(29)</sup>. Precisamente el 7 de noviembre de 2011, con motivo

---

<sup>(27)</sup> En su primer año de existencia esta comisión ha recibido peticiones de reinserción de 50 guerrilleros, 40 de los cuales han sido rehabilitados, siempre según cifras del gobierno de la república. DZUTSEV, Valery, “Dagestani Commission For Adapting Rebels To Civilian Life Yields Few Results In 2011”. *Eurasia Daily Monitor*, Volume 9, Issue 7, January 11. [http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=38868&cHash=5f0606f1d123ee8780a9e80503859b80](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=38868&cHash=5f0606f1d123ee8780a9e80503859b80)

<sup>(28)</sup> Todo lo que sirve de ejemplo del carácter patrimonialista de las estructuras de poder en el Cáucaso Norte, y del complejo equilibrio a mantener entre las diversas etnias y clanes, que muchas veces se rigen por normas y tradiciones totalmente ajenas a los designios de Moscú.

<sup>(29)</sup> En paralelo al avance de los preparativos para los JJOO, Rusia ha venido reforzando su presencia militar en la zona, con el despliegue del nuevo 49° Ejército, con Cuartel General en Stávropol, y la creación de una base de adiestramiento de tropas de montaña en Terksol (Kabardino-Balkaria), cerca del monte Elbrus. DZUTSEV, Valery, “With Sochi Olympics on the horizon, Russia bolsters military presence in northwest Caucasus”, *Eurasia Daily Monitor*, Volume 8, Issue 207, November 9. [http://www.jamestown.org/programs/nca/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=38645&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=24&cHash=e41ad3434dc729c574c9a656ed491ca8](http://www.jamestown.org/programs/nca/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=38645&tx_ttnews%5BbackPid%5D=24&cHash=e41ad3434dc729c574c9a656ed491ca8)

de la celebración en el Parlamento Europeo del “Día de los circasianos”, algunos líderes de su diáspora exigieron el traslado de los Juegos a otra sede para evitar un conflicto con los ideales olímpicos, campaña en la que cuentan con el apoyo de Georgia, como se detallará en un epígrafe posterior.

Todos estos incidentes y muertes han contribuido a un importante y reciente fenómeno, que es el hastío de gran parte de la población de la Federación Rusa con respecto a la violencia del Cáucaso Norte, la creciente oposición a seguir desperdiciando recursos económicos y humanos en la zona, y la tendencia favorable a dejar a esa región a su suerte, concediéndoles la independencia en el convencimiento de que eso mejoraría la situación de seguridad del conjunto de la Federación. Los argumentos esgrimidos por Vladimir Putin en contra de esta postura, que calificó literalmente de *salvaje*<sup>(30)</sup>, son que la supresión de las inversiones económicas en el Cáucaso Norte por parte del Kremlin supondría:

- Un empeoramiento de la situación socioeconómica y una emigración masiva de caucásicos a otras zonas de la Federación, lo que crearía nuevos problemas<sup>(31)</sup>.
- El aumento del reclutamiento de jóvenes caucásicos por parte de los *bandidos*, lo que a su vez forzaría al envío de jóvenes rusos desde otras regiones a combatir en una guerra fratricida, como en el pasado.

Para finalizar con este epígrafe, son significativas las declaraciones de Khloponin al canal de TV Russia Today el 30 de septiembre del pasado año 2011, en la que reconoció la existencia de casi un millar de insurgentes en armas en el Cáucaso Norte, añadió que todos ellos están perfectamente identificados y se está haciendo un esfuerzo para eliminarlos, y comentó que la financiación de sus actividades proviene en un 90% del interior de la región, mediante el chantaje y la extorsión a los empresarios locales, y tan solo un 10% del exterior<sup>(32)</sup>. Al finalizar el año 2011, el balance del año ofrecido por las fuerzas de seguridad rusas habla de más de quinientas

---

<sup>(30)</sup> VATCHAGAEV, Mairbek, *op. cit.*

<sup>(31)</sup> Asociados al nulo apego que los norcaucásicos sienten por su tierra de acogida, que perciben como una residencia temporal, y a que se niegan a adoptar el modo de vida eslavo, con una nula integración con el resto de la población. Por citar un ejemplo, con independencia del número de años que lleven viviendo en Moscú o Petersburgo, los norcaucásicos se niegan sistemáticamente a ser enterrados fuera de sus lugares de origen. VATCHAGAEV, Mairbek, “Migration patterns in the North Caucasus paint dismal picture for Moscow”, *Eurasia Daily Monitor*, The Jamestown Foundation, Volume 8 Issue 208, November 2010. [http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=38650&cHash=5a2cbb2ac3d52184cf91c463bbbf6a0b](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=38650&cHash=5a2cbb2ac3d52184cf91c463bbbf6a0b)

<sup>(32)</sup> “Casi un millar de insurgentes actúa en el Cáucaso del Norte”, *RIA Novosti*, (30.09.2011). [http://sp.rian.ru/neighbor\\_relations/20110930/150885156.html](http://sp.rian.ru/neighbor_relations/20110930/150885156.html)

toneladas de explosivo incautadas, 300 guerrilleros abatidos, 366 escondites de insurgentes descubiertos, y 1.400 armas de fuego decomisadas, lo que da una idea clara de lo lejos que está de normalizarse la situación de seguridad de la región <sup>(33)</sup>.

## ■ LOS INTERESES Y ACTUACIÓN DE RUSIA EN EL CÁUCASO SUR

En términos geopolíticos, la detallada inestabilidad del Cáucaso Norte contribuye negativamente a los esfuerzos de transformación y estabilización de todo el Gran Cáucaso, de entrada, porque los terroristas del *Emirato* no hacen distinciones fronterizas y operan por igual a uno y otro lado de la cordillera, sobre todo en la musulmana Azerbaiyán. Dado que otros capítulos de este *Cuaderno de Estrategia* se dedican al estudio en profundidad del Cáucaso Sur, este epígrafe se centrará en los intereses y actuación de la Federación Rusa en la zona, con especial atención a su intervención en los conflictos armados surgidos tras la desaparición de la URSS.

### ■ Rusia ante los conflictos en el Cáucaso Sur de los años 90

Las restantes 14 repúblicas que constituían la Unión Soviética han representado para la Federación Rusa, desde su nacimiento en enero de 1992, el entorno inmediato donde ha considerado que sus intereses nacionales estaban más en juego, y se ha venido agrupando a esas naciones bajo denominaciones genéricas como el ya citado “extranjero próximo”, la “esfera rusa de influencia” o el “área de especial interés para Rusia”, con independencia de la orientación más o menos favorable hacia el Kremlin que hayan adoptado sus dirigentes.

En el momento de disolución de la URSS se produjo la paradoja de que, por una parte, Rusia estaba deseosa de librarse de la pesada herencia imperial en Asia Central y la Transcaucasia, regiones que se percibían más como una carga económica que como territorios que aportasen algo al interés nacional; pero al mismo tiempo los dirigentes del Kremlin se vieron en una posición similar a la de los zares del siglo XIX, ya que la inestabilidad y las crisis de seguridad en el Cáucaso Sur amenazaban con desbordarse y afectar al propio territorio de la Federación, lo que les obligó finalmente a intervenir.

En principio el modelo de relaciones en el seno de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) estaba basado en el respeto a la soberanía de sus miembros, y en cuestiones de seguridad Rusia intentó adoptar una gran estrategia conforme al modelo de *seguridad cooperativa*. Sin embargo,

---

<sup>(33)</sup> “Policía incauta más de 500 toneladas de explosivos en el Cáucaso Norte en 2011”, *RIA Novosti* (02.12.2011). [http://sp.rian.ru/neighbor\\_relations/20111202/151820649.html](http://sp.rian.ru/neighbor_relations/20111202/151820649.html)

la multiplicación de conflictos en la zona desbordó rápidamente el modelo, y obligó a Rusia a regresar a los paradigmas del realismo y a adoptar una estrategia de *primacía* a nivel regional, ante la necesidad de defender los intereses de la nación. El Cáucaso Sur no sería una excepción en esa tendencia, con el Kremlin centrado en las cuestiones de *seguridad dura*.

La primera crisis territorial en la entonces todavía República Socialista Soviética de Georgia se produjo en Osetia del Sur: los osetios comparten religión cristiano-ortodoxa con los georgianos, pero son de etnia e idioma indoeuropeo, en lugar de caucásico, y tienen fuertes vínculos con la República de Osetia del Norte, parte de la Federación Rusa. Ya el 20 de septiembre de 1990 los diputados locales proclamaron su soberanía y la creación de la República de Osetia del Sur. En respuesta, el 10 de diciembre del mismo año el Parlamento de Georgia declaró abolida la autonomía de la región.

A comienzos de enero de 1991 destacamentos de la Guardia Nacional georgiana intentaron entrar en Tsinkivali y se enfrentaron a la defensa de las milicias osetias, dando inicio a una guerra que en dos años causó unos mil ochocientos muertos y el éxodo de 4.000 personas, y que finalizó con derrota georgiana y la firma de los Acuerdos de Dagomis el 14 de julio de 1992, por los que se desplegarían tropas de paz en la zona, supervisadas por la denominada Comisión de Control Conjunta (JCC, en siglas en inglés). Dos importantes provisiones de los Acuerdos son:

- la referencia a que Rusia, en caso de violación del acuerdo de cese del fuego por una de las partes, está obligada a proteger a la otra;
- el establecimiento de una zona de seguridad donde los militares rusos tendrán un corredor de entre 6 y 18 kilómetros en territorio propiamente georgiano.

En el caso de los abjasios, éstos comparten etnia e idioma de raíz caucásica con los georgianos, pero les diferencia la religión, ya que son musulmanes. Una diferencia muy significativa con respecto a Osetia del Sur es que los abjasios eran, en 1992, una minoría dentro de su propio territorio, tan sólo un 17% de la población (con un 47% de georgianos, un 18% de armenios, y un 13% de rusos), como consecuencia de las mencionadas deportaciones masivas hacia el Imperio otomano ordenadas por los zares entre 1864 y 1878 <sup>(34)</sup>.

El 22 de febrero de 1992 fue abolida en Tiflis la constitución de la RSS de Georgia, y se reinstauró la de 1921 de la antigua República de Georgia.

---

<sup>(34)</sup> ZÜRCHER, Christoph, BAEV, Pavel y KOEHLER, Jan. "Civil war in the Caucasus", at COLLIER, Paul y SAMBANIS, Nicola. *Understanding civil war volume 2*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007, p. 264.

Para los abjasios, esto anulaba su autonomía, por lo que en respuesta declararon su independencia el 23 de julio de 1992, dando inicio a un cruento enfrentamiento armado en agosto de ese mismo año. En diciembre de 1993, tras la victoria secesionista, se alcanzó un acuerdo con la mediación de la ONU y de Rusia, y en junio de 1994 tropas de paz de la CEI (que en realidad eran exclusivamente rusas) se desplegaron en la república secesionista, con el apoyo legal de Naciones Unidas, que cada cinco años ratificaría el estatus de tropas de paz de las fuerzas rusas.

Por lo que respecta al grado de implicación militar de Rusia en ambos conflictos, la Federación era oficialmente neutral en los mismos; en el caso de Abjasia, parecen existir testimonios de bombardeos de tropas georgianas por parte de aviones rusos. El presidente georgiano (y antiguo ministro de Asuntos Exteriores de la URSS) Shevardnadze acusó a Rusia de realizar una guerra no declarada contra Georgia, teoría que se vio reforzada cuando fueron capturados algunos militares rusos entre los separatistas. El verdadero papel clave lo jugaron los más de mil combatientes musulmanes voluntarios, procedentes de las repúblicas del Cáucaso Norte<sup>(35)</sup>, que acudieron en septiembre de 1992 a Abjasia para luchar con sus *hermanos de sangre* circasianos contra los georgianos, sin que la Federación Rusa hiciera nada por impedir ese flujo de combatientes<sup>(36)</sup>.

Por lo que respecta a la guerra entre Azerbaiyán y Armenia por el enclave de Nagorno Karabaj, ya en febrero de 1988 la asamblea local de Stepanakert, capital de la entonces región azerí (con una población de unas ciento noventa mil personas, entre armenios (76,4%) y azeríes (22,4%), aprobó una resolución solicitando la reunificación con Armenia. En el periodo 1991-92, las fuerzas de Azerbaiyán lanzaron una ofensiva contra los separatistas, pero los armenios contraatacaron y en 1993-94 habían conquistado no sólo la totalidad de la región, sino también amplias áreas alrededor de ella (hasta un 20% del territorio de Azerbaiyán). En torno a seiscientos mil azeríes fueron desplazados y unas veinticinco mil personas murieron antes de la imposición de un alto el fuego (auspiciado por Rusia) en mayo de 1994<sup>(37)</sup>.

---

<sup>(35)</sup> *Ibid.*, p. 269.

<sup>(36)</sup> Puestos a buscar una explicación a esta aparente paradoja de ver cómo musulmanes de nacionalidad rusa luchaban contra cristianos georgianos, a los que tradicionalmente Rusia había protegido, algunos analistas apuntan a que ese movimiento fue un modo de canalizar hacia el exterior la violencia que se estaba gestando en el Cáucaso Norte, asociada a un creciente etnonacionalismo circasiano, que podría llegar a cuestionar la integridad territorial de la propia Federación (como finalmente ocurrió en Chechenia). RYABOV, Andrei, "Russian interests and strategies in the South Caucasus", *South Caucasus 20 years of independence*. Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011, p. 261. [http://fes.ge/de/images/Fes\\_Files/2011\\_GEO/20%20years%20of%20independence%20eng.pdf](http://fes.ge/de/images/Fes_Files/2011_GEO/20%20years%20of%20independence%20eng.pdf)

<sup>(37)</sup> Sobre los conflictos en el espacio postsoviético y la participación de Rusia en los mismos, ver BLANC ARTEMIR, Antonio, *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2004.

El papel de la Federación Rusa en el conflicto de Nagorno Karabaj fue en los años 90 del pasado siglo (y sigue siéndolo en la actualidad) especialmente complejo, ya que tanto Armenia como Azerbaiyán eran miembros en 1993 del Tratado de Seguridad Colectiva (CST) suscrito en el marco de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) que sucedió a la URSS. Por una parte, Rusia tiene fuertes vínculos con Armenia, al compartir grupo étnico y religión cristiana, por contraste con un Azerbaiyán altaico y musulmán. Por otra parte, las relaciones con los azeríes son clave para Rusia, para garantizar el suministro del gas y petróleo del Caspio, y servir como freno a la expansión de la influencia en la región de Irán y Turquía. Por ello, la posición oficial rusa durante la guerra fue de neutralidad, aunque en la práctica llegó material de combate, de procedencia más o menos legal, a ambas parte en conflicto.

#### ■ La guerra ruso-georgiana de agosto de 2008 y sus consecuencias

Por lo general, se puede considerar que en el periodo 1994-2003 todas las partes implicadas en los conflictos del Cáucaso Sur tenían asumido que era inviable la opción militar para tratar de reponer las fronteras administrativas de la URSS, y aceptaban el papel de Rusia como garante del *statu quo* y de las soluciones de compromiso que habían puesto fin a los combates en los años 90. Así, por ejemplo, ya en 1993 el presidente georgiano Shevardnadze solicitó la entrada de Georgia en la CEI, algo que su antecesor (y rival en la guerra civil georgiana) Zvaid Gamsajurdia había rechazado en 1991, en el convencimiento de que podría restaurar su integridad territorial perteneciendo a esa organización internacional donde la Federación Rusa ejercía claramente el liderazgo.

Sin embargo, el fraude en las elecciones parlamentarias georgianas de noviembre de 2003 dio lugar a la llamada *Revolución de las Rosas*, que forzó la dimisión de Shevardnadze y aupó a la presidencia de la República a Mijail Saakashvili, tras ganar las elecciones el 4 de enero de 2004. A pesar de un claro alineamiento prooccidental del nuevo presidente, en los primeros meses de su mandato Saakashvili también hacía mención a la necesidad de mantener una buena relación con Rusia. Sin embargo, el intento en agosto de 2004 de recuperar por la fuerza el control de la capital surosetia Tsinkivali vino a romper los esfuerzos ruso-georgianos de colaboración, al constatar Tiflis que Rusia nunca le ayudaría a restaurar su integridad territorial, y al verificar Moscú que Saakashvili era imprevisible y poco fiable <sup>(38)</sup>. Además, la insistencia de Georgia en

---

<sup>(38)</sup> RYABOV, Andrei, *op. cit.*, p. 266.

entrar en la OTAN, con el apoyo de los EE. UU.<sup>(39)</sup>, acabó por echar a perder las relaciones ruso-georgianas, hasta llegar a la guerra de verano de 2008.

La tensión había ido creciendo en los años previos a la guerra; así, en 2006 Georgia había recuperado definitivamente el control de la disputada garganta de Kodori, y ubicó allí al llamado *Gobierno Autónomo Abjasio* hasta entonces con sede en Tiflis. En 2007, y a petición de Georgia, Rusia retiró sus tropas de paz de la zona de seguridad en territorio georgiano establecido en Dagomis, replegándolas a territorio surosetia propiamente dicho. Frente a esos movimientos, y en el marco del creciente enfrentamiento de Rusia con Occidente durante el segundo mandato de Putin (2004-2008), en agosto de 2006 Moscú levantó la prohibición de comerciar o establecer vínculos económico-financieros con Abjasia; en abril de 2008 el presidente ruso ordenó la puesta en marcha de un paquete de ayudas a Abjasia y Osetia del Sur, y en paralelo expidió pasaportes rusos a los habitantes de esas dos regiones, con lo que su defensa pasaba a ser un interés vital de la Federación<sup>(40)</sup>.

En todo caso, hasta 2008 la Federación Rusa había considerado oficialmente a Abjasia y Osetia del Sur como territorios de soberanía georgiana, a pesar de las tensiones que han presidido las relaciones entre los dos países desde la desaparición de la URSS. Sin embargo, la acción militar de Tiflis contra Osetia del Sur la noche del 7 de agosto de ese año, que causó la muerte de varios soldados rusos de la fuerza de interposición, convirtió a Rusia de mediadora en parte del conflicto, ya que una falta de reacción ante el ataque podría percibirse en el Cáucaso Norte como una señal de debilidad que fortaleciese a los extremistas<sup>(41)</sup>.

Tras la guerra, el reconocimiento el día 26 de agosto de 2008 por el Kremlin de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur tuvo el respaldo general de

---

<sup>(39)</sup> Saakashvili duplicó la aportación militar georgiana a la fuerza internacional de ocupación de Irak, y en retomo obtuvo cuantiosas ayudas económicas para modernizar sus fuerzas armadas. Además, los EE. UU. intentaron que en la Cumbre de Bucarest de la OTAN, en abril de 2008, se otorgara un *Membership Action Plan* (MAP) a Ucrania y Georgia, a lo que se negaron en redondo Alemania y Francia, alegando que un país como Georgia, con serios problemas de seguridad internos, no podía pertenecer a la Alianza, y que el otorgarles un MAP supondría una innecesaria provocación a Rusia.

<sup>(40)</sup> Movimiento conocido como *pasaportización*, que Rusia ha utilizado con profusión desde que en 2002 se aprobó el "Acta de ciudadanía", en la que se establece que cualquier habitante de la antigua URSS puede solicitar la nacionalidad rusa.

<sup>(41)</sup> Para un análisis detallado de los antecedentes inmediatos de la guerra de agosto de 2008, así como de su desarrollo y responsabilidades de cada bando en la escalada de tensiones, ver el informe de la comisión internacional independiente enviada a la zona por la UE, la llamada "Misión Tagliavini", disponible en <http://www.ceiig.ch/Report.html>

la población al norte de la cordillera, excepto en el caso de Ingusetia por sus disputas territoriales con Osetia del Norte. Precisamente esta república fue la que recibió a los refugiados surosetios que huían del ataque georgiano el día 8 de agosto de 2008, y ha sido tradicionalmente la más leal al poder central de Moscú. En el plano internacional, el éxito de Rusia ha sido mucho menor, dado que tan solo cuatro países (Nicaragua, Venezuela, Nauru y Tuvalu) se han sumado a la Federación en ese reconocimiento, llamando la atención la total ausencia en esa lista de los socios rusos en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva<sup>(42)</sup> o en la Organización de Cooperación de Shanghái<sup>(43)</sup>.

La política de Saakashvili, ante la imposibilidad de una nueva aventura militarista como la de 2008, tiene como eje central la auto identificación de Georgia como un Estado antiruso, y el llevar a cabo una guerra de información contra el Kremlin, con iniciativas como la creación el 4 de enero de 2010 de un canal de televisión (*First Caucasian*) que emite en ruso hacia el Cáucaso Norte, en el que se presenta a Rusia no solo como un país antigeorgiano, sino como contrario a todos los pueblos del Cáucaso en general<sup>(44)</sup>. En su discurso ante la Asamblea Parlamentaria de Naciones Unidas, el 23 de septiembre de 2010, Saakashvili habló de la necesidad de crear un “Cáucaso Unido”, sin divisiones entre norte y sur<sup>(45)</sup>.

Las apelaciones del Gobierno georgiano a ese “Cáucaso Unido”<sup>(46)</sup>, e iniciativas unilaterales como la supresión de los visados para los habitantes del Cáucaso ruso que quieran visitar Georgia (para estancias inferiores a 90 días) a partir de octubre de 2010, no han encontrado un buen recibimiento al norte de la cordillera, donde se perciben como un intento de menoscabar la autoridad de Moscú en la zona, en represalia por la guerra de agosto de 2008 y el reconocimiento por parte de Rusia de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur. Incluso algunos sectores han rechazado abiertamente la interpretación que Tiflis intenta imponer

<sup>(42)</sup> Bielorrusia, Armenia, Kazajistán, Tayikistán, Kirguistán y Uzbekistán.

<sup>(43)</sup> Kazajistán, Tayikistán, Kirguistán, Uzbekistán y China.

<sup>(44)</sup> El objetivo de este canal, públicamente reconocido por sus directivos, es el de “dirigirse a una audiencia extranjera (el Cáucaso Norte), dado que hay muy pocos canales en ruso que puedan proporcionar información que difiera de la propaganda del Kremlin”. ZAKAREISHVILI, Paata. “The North Caucasus: bone of contention or a basis for Russian-Georgian cooperation” *Caucasus Analytical Digest* n.º 27, 27 mayo 2011, p. 8.

<sup>(45)</sup> Discurso de Saakashvili disponible en la página web presidencial de Georgia. <http://www.president.gov.ge/en/PressOffice/News/SpeechesAndStatements?p=5505&i=1>

<sup>(46)</sup> ANTONIENKO, Oksana. “United Caucasus: myth, aspiration or an instrument?” *Caucasus Security Insight*. <http://www.iiss.org/programmes/russia-and-eurasia/about/georgian-russian-dialogue/caucasus-security-insight/oksana-antonenko/united-caucasus-myth-aspiration-or-an-instrument/>

sobre las guerras del Cáucaso y la deportación de circasianos al Imperio otomano<sup>(47)</sup>.

Desde el punto de vista georgiano, ha sido precisamente el reconocimiento ruso de las independencias de Abjasia y Osetia del Sur el que sirve de catalizador de nuevas reclamaciones nacionalistas en el Cáucaso Norte, además de reabrir heridas históricas no cauterizadas. Por ello, ha promovido el revisionismo histórico con la aprobación en su Parlamento, el 20 de mayo de 2011, de una declaración por la que se califican los hechos de 1864 como un genocidio contra los circasianos<sup>(48)</sup>. Dado que fue el puerto de Sochi desde el que se les deportó en el siglo XIX, Georgia ha anunciado un posible boicot a los Juegos Olímpicos y ha animado a otras naciones a hacer lo mismo<sup>(49)</sup>.

Estas iniciativas de Georgia con respecto al Cáucaso Norte han parecido coger por sorpresa a Moscú, y desde luego son un paso más en la escalada de tensiones entre los dos países desde la guerra de 2008. Sin embargo, pueden llegar a tener un efecto bumerán y perjudicar a la propia Georgia. De entrada, la relación histórica de los georgianos con otros pueblos del Cáucaso ha sido tradicionalmente turbulenta, dado su carácter de nación cristiana aliada con Rusia en la lucha contra la resistencia islámica en la región, como se ha explicado en la introducción histórica.

Además, el ministro de Exteriores ruso Sergei Lavrov ha declarado que ese intento desde el exterior de dividir a la población de Rusia en distintas categorías contradice las normas civilizadas de relación entre Estados, por lo que se puede dar al traste con las primeras medidas conciliadoras llevadas a cabo en la zona desde 2008, como la retirada de las tropas rusas del pueblo de Pereví o la reapertura de algunos medios de transporte transfronterizo<sup>(50)</sup>. Por último, los armenios étnicos que habitan en la

---

<sup>(47)</sup> En mayo de 2011, el "Congreso Ruso de los Pueblos del Cáucaso" condenó las acciones de los políticos georgianos respecto del Cáucaso Norte, objetando con toda firmeza esa injerencia de Georgia en los asuntos internos de Rusia, que sólo busca desestabilizar aún más la zona, en palabras del presidente de su Comité Ejecutivo, Aliy Totorkulov. ZAVODIN, Dimitri, "Saakashvili is playing with fire in the Caucasus", *New Eastern Outlook* (19.11.2011). <http://journal-neo.com/node/10757>

<sup>(48)</sup> Sin embargo, cuando cada 23 de abril la comunidad armenia en Georgia demanda de Tiflis el reconocimiento del genocidio cometido por el Imperio otomano durante la I Guerra Mundial, el gobierno lo deniega con el argumento de que Georgia es el único país del mundo con frontera con Armenia y Turquía, y que ese reconocimiento podría poner en peligro las relaciones de buena vecindad. ZAKAREISHVILI, Paata, *op. cit.*, p.10.

<sup>(49)</sup> VALIEVA, Elizaveta, "Making mischief", *Caucasus Security Insight*. <http://www.iiss.org/programmes/russia-and-eurasia/about/georgian-russian-dialogue/caucasus-security-insight/elizaveta-valieva/making-mischief/>

<sup>(50)</sup> DE VAAL, Thomas. "Inviting the unpredictable". *Caucasus Security Insight*. <http://www.iiss.org/programmes/russia-and-eurasia/about/georgian-russian-dialogue/caucasus-security-insight/thomas-de-waal/inviting-the-unpredictable/>

región georgiana de Samtsje-Yavajeti solicitan a Saakashvili que les sean concedidos los mismos derechos que pide para los caucasianos del norte, de los que ellos no disfrutaban.

En todo caso, y para concluir este epígrafe, hay que destacar las negociaciones que Rusia y Georgia han venido llevando a cabo en Ginebra (Suiza) desde octubre de 2008, en las cuales ambos países, bajo la mediación de la ONU, la OSCE, la UE y los EE. UU., y con representantes abjasios y surossetios, intentan avanzar hacia un acuerdo global sobre la seguridad y estabilidad de la región<sup>(51)</sup>. Aunque en las conversaciones no se logró alcanzar un acuerdo para renovar las misiones de la OSCE (en Osetia del Sur) y de la ONU (en Abjasia), recientemente ha sido en ese foro donde se ha alcanzado un acuerdo que permite levantar el veto georgiano a la incorporación de Rusia a la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo que demuestra la importancia de, al menos, mantener abierta una vía de diálogo.

#### ■ El papel de Rusia en las relaciones Armenia-Azerbaiján

En términos de presencia militar, Rusia mantiene desde el final de la Guerra Fría la 102.<sup>a</sup> Base Militar en territorio armenio, con unos tres mil efectivos, y unos dos mil guardias de fronteras rusos mantienen la vigilancia en la frontera con Turquía e Irán. En Azerbaiján Rusia mantiene, en régimen de arrendamiento, el radar de la época soviética instalado en Qabala, con una dotación de mil efectivos, destinado a alerta previa contra la potencial llegada de misiles balísticos desde el Índico.

Como evidencia del complejo equilibrio en las relaciones con ambos países, cabe citar que el 20 de agosto de 2010 el presidente Medvedev suscribió un protocolo con su homólogo armenio Serzh Sargsyan por el cual, además de prorrogar los acuerdos bilaterales de 1995 en materia de defensa (extendiendo la cesión de la base de Gyumri nada menos que hasta el año 2044), se introducen nuevos elementos para reforzarlo. Así, Rusia asume ahora el deber de garantizar la integridad territorial de todo el país, y no tan solo de sus fronteras con Irán y Turquía como hasta ahora.

En la práctica esto supone el incorporar a la relación bilateral el principio por el cual un ataque a una nación de la Organización del Tratado de Seguridad y Cooperación (CSTO, que sucedió en 2002 al CST, y del cual forman parte Rusia y Armenia, pero no Azerbaiján) representa un ataque a todas ellas, además de servir de mensaje claro a las autoridades azeríes de que el uso de la fuerza armada no es una opción viable para solventar el conflicto de Nagorno Karabaj.

---

<sup>(51)</sup> Sobre las conversaciones de Ginebra, ver MIKHELIDZE, Nona, "The Geneva Talks over Georgia's Territorial Conflicts: Achievements and Challenges", Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI 10/25, November 2010. <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1025.pdf>

Por su parte, y tras la visita de Medvedev a Azerbaiyán de los días 2 y 3 de septiembre de ese mismo año 2010, se produjo la firma con su homólogo azerí Ilham Aliyev de varios e importantes acuerdos: un tratado sobre la delimitación definitiva de fronteras entre ambos países<sup>(52)</sup>, un acuerdo sobre el uso conjunto de los recursos hídricos de la cuenca del río Samur<sup>(53)</sup>, y una ampliación del contrato de cooperación en materia de producción y comercio del gas del Caspio<sup>(54)</sup>.

Durante la rueda de prensa conjunta en Bakú, Aliyev reiteró la conocida visión azerí del conflicto: parte del territorio de Azerbaiyán está bajo ocupación militar, se deben cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pidiendo la retirada armenia de los siete territorios que rodean Nagorno Karabaj, y se debe resolver el conflicto de acuerdo con los principios de la ley internacional, incluyendo el retorno de los desplazados y el despliegue de una fuerza de paz.

El presidente ruso se limitó a reiterar su compromiso, reforzado tras su guerra con Georgia de verano de 2008, de intentar lograr una resolución pacífica del conflicto, lo que ha llevado a Medvedev a convocar desde noviembre de ese año hasta diez reuniones trilaterales con los presidentes armenio y azerí<sup>(55)</sup>, con escasos progresos prácticos pero que al menos han aumentado la confianza mutua. Lo que las autoridades rusas se apresuraron a negar tras la guerra contra Georgia es que haya algún paralelismo entre su reconocimiento de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur y la situación de Nagorno Karabaj<sup>(56)</sup>.

---

<sup>(52)</sup> Por este acuerdo dos pueblos rusos, Khrakhoba y Uryanova, fueron puestos bajo soberanía de Azerbaiyán. VALIYEV, Anar, "Azerbaijan and the North Caucasus: a pragmatic relationship". *Caucasus Analytical Digest*, n.º 27, 27 mayo 2011, p. 7.

<sup>(53)</sup> Hasta entonces correspondía a Daguestán el 16,7% del agua del Samur, a Azerbaiyán el 49,6%, y el resto se consideraba caudal ecológico que no se podía explotar; por lo que respecta a la gestión del sistema hidráulico del río, su control correspondía por completo a Rusia. Con el Nuevo Tratado, los tres caudales se reparten por igual (al 33,3%), pero Bakú recibe como compensación el derecho a operar conjuntamente el sistema hidráulico. *Ib.*, p. 7.

<sup>(54)</sup> El acuerdo establece que Gazprom comprará, a precios europeos, unos dos bcm (*billion cubic meters*) de gas azerí para suministro al Cáucaso Norte. Con ello Rusia consigue dos objetivos: reducir la cantidad de gas que en un futuro Bakú podrá suministrar a Europa si se construye el gasoducto Nabucco, y evitar el trasiego de ese gas desde el centro de Rusia, lo que resultaría más caro. *Ib.*, p. 7.

<sup>(55)</sup> La última de ellas, tan reciente como el 23 de enero del presente año 2012, en Sochi, tras la que los tres presidentes aprobaron una declaración conjunta sobre los principios del acuerdo sobre Nagorno Karabaj, que debería dar paso en una fase posterior de las negociaciones a la redacción de un borrador de acuerdo de paz definitivo, ya en el marco del "Proceso de Minsk" de la OSCE.

<sup>(56)</sup> Para Rusia, la diferencia entre ambos casos radica en el ataque georgiano de agosto de 2008 contra Osetia del Sur, violando el alto el fuego de 1992, que invalida todo intento de negociación entre las partes y la perspectiva de reintegración de esos territorios en Georgia. Sin duda, un ataque azerí contra la región secesionista o la propia Armenia tendría un efecto similar para Rusia.

Precisamente en una de las últimas citadas reuniones trilaterales, la celebrada en la ciudad-balneario rusa de Sochi el 5 de marzo de 2011, los presidentes armenio y azerí aceptaron un canje inmediato de prisioneros de guerra, reiteraron el principio de arreglar todas las disputas por medios pacíficos y se mostraron dispuestos a aceptar que la OSCE investigue todas las violaciones del alto al fuego en la zona, en particular las provocadas por los temidos francotiradores que actúan en la misma.

Esta asunción por parte de Rusia de un papel protagonista en las negociaciones entre las partes podría indicar un intento de apropiarse del proceso, marginando de ese modo a la OSCE y a su Grupo de Minsk; sin embargo, no es esta la percepción de los EE. UU., que por boca de su secretario de Estado adjunto para Europa y Eurasia, Philip Gordon, afirmaba recientemente que los rusos están actuando de un modo transparente, y que mantienen permanentemente informados a los otros copresidentes del Grupo. Por tanto, y a pesar de las graves divergencias con respecto a Georgia, se puede afirmar que en el caso del intento de resolución del conflicto de Nagorno Karabaj la sintonía es total entre la Federación y Occidente.

Más allá del conflicto de Nagorno Karabaj, y dejando a un lado a Armenia, dado que ese país carece de frontera terrestre con Rusia y por tanto con las repúblicas del Cáucaso Norte, con las que no tiene vínculos de ningún tipo, es importante también en este epígrafe abordar la problemática específica de la relación entre Azerbaiyán y esa zona de la Federación Rusa, en especial con Daguestán con la que comparte no sólo frontera, sino también siglos de historia y una problemática de seguridad común.

Una primera cuestión que se planteó tras el derrumbe soviético fue el de los lezguinos, etnia de raíz caucásica que se reparte por igual entre el sur de Daguestán y el norte de Azerbaiyán. La organización lezguina *Sadval*, operando desde Rusia, instigó durante los primeros años de independencia el separatismo en territorio azerí, en una escalada violenta que culminó en los atentados contra el metro de Bakú en 1994<sup>(57)</sup>. Sin embargo, el comienzo de la guerra de Chechenia en diciembre de ese año hizo comprender a las autoridades rusas el peligro de consentir ese tipo de actividades que, además de desestabilizar a Azerbaiyán, podrían afectar a su propio territorio.

En consecuencia, durante la guerra de Chechenia Bakú respaldó oficialmente la lucha de Moscú contra los separatistas, pero a nivel de la opinión pública la retórica de hermandad entre los pueblos del Cáucaso fomentó un cierto

---

<sup>(57)</sup> El 19 de marzo de 1994 se produjo una explosión en el metro de la capital azerí, dejando 14 muertos y 49 personas heridas. El 3 de junio del mismo año tuvo lugar un nuevo atentado que produjo 13 muertes.

respaldo a la causa chechena, materializada en la acogida de unos tres mil refugiados durante la primera guerra (hasta diez mil en la segunda), y el tratamiento en hospitales de Bakú de los combatientes chechenos heridos, algo reconocido por el propio presidente Heydar Aliyev (padre del actual mandatario azerí)<sup>(58)</sup>. Con ese apoyo tácito, Azerbaiyán pretendía limitar las posibilidades rusas de intentar interferir en sus asuntos internos, en especial en el ámbito de la energía cuando se comenzaba a concebir el oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhán (Turquía), que rompería el monopolio ruso de las rutas de suministro de hidrocarburos azeríes a Europa.

El problema para Azerbaiyán se presentó al constatar que entre los refugiados chechenos, en su mayoría civiles inocentes que huían de los combates, se encontraban también radicales salafistas, que además de continuar sus acciones contra Rusia comenzaron a operar en el propio territorio azerí, reclutando activamente jóvenes para luchar en el norte. A pesar de que en la sociedad de Azerbaiyán el movimiento nacionalista panturco es mucho más fuerte que cualquier tendencia de inspiración religiosa, las autoridades de Bakú acabaron tomando cartas en el asunto, aplastando a partir de 2001 las células salafistas que operaban en su territorio y extraditando a muchos de sus miembros a Rusia<sup>(59)</sup>.

210

La conclusión es que, tras la década de los 90, los dirigentes azeríes pasaron a percibir que un debilitamiento de Rusia en la región no sería beneficioso para el propio Azerbaiyán, ya que una retirada rusa desataría el caos en el Cáucaso Norte, cuyas consecuencias sin duda desbordarían las fronteras. El mejor ejemplo puede ser el decidido apoyo de Bakú al dirigente checheno Ramzan Kadyrov, a pesar de las críticas de Occidente a su poco respeto de los derechos humanos y a su forma de gobierno autoritaria.

## ■ CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

La situación sociopolítica y de seguridad en el Cáucaso Norte ruso sigue estando muy lejos de la normalización. Los conflictos territoriales, étnicos y religiosos en la zona tienen unas profundas raíces históricas y son por tanto de una gran complejidad, lo que ha venido dificultando su solución. Además, el caso particular de Chechenia y de las dos guerras sostenidas por el gobierno central contra los rebeldes nacionalistas/islamistas han tenido una trascendencia enorme, en términos de muertes, destrucción del tejido social

---

<sup>(58)</sup> VALIYEV, Anar, *op. cit.*, p.5.

<sup>(59)</sup> Tan es así que el presidente *de facto* de Chechenia, Masjadov, llegó a pedir a los refugiados que abandonasen Azerbaiyán ante el peligro que corrían allí. En respuesta, unos 5.000 chechenos regresaron al norte del Cáucaso. *Ib.*, p. 6.

y económico, radicalización de la sociedad, etc., y sus consecuencias se han extendido irremisiblemente a las restantes repúblicas del Distrito Federal.

El dilema que se plantea al Kremlin es el encontrar un adecuado balance, de acuerdo con el axioma de que *no existe la seguridad sin desarrollo, pero tampoco existe el desarrollo sin seguridad*. A grandes rasgos se puede afirmar que en la época de Putin la situación de seguridad era tan grave que no había lugar para plantearse la resolución de las causas profundas que favorecen la radicalización y el reclutamiento de los terroristas norcaucásicos. Con Medvedev, sin embargo, si se han hecho tímidos esfuerzos por dar prioridad al desarrollo frente a las acciones puramente de seguridad dura, pero su éxito, de momento, es limitado, dado el permanente reto planteado por los radicales, pero también la postura intransigente de ciertos sectores de la administración rusa, que abogan simplemente por continuar la represión y liquidar a los guerrilleros con actuaciones de operaciones especiales.

Esa dicotomía se ha puesto igualmente de manifiesto en la elección de los dirigentes locales al mando de las repúblicas autónomas del Cáucaso. En la etapa Putin se potenció a líderes personalistas y propensos a un uso excesivo de la fuerza, ante la necesidad de “regionalizar” el conflicto y aplastar a unas guerrillas que amenazaban la integridad territorial del Estado ruso. Esos líderes, como el checheno Ajmat Kadyrov y su hijo Ramzan, cumplieron su papel mientras continuaban las grandes operaciones antiterroristas, pero en la nueva etapa en la que se busca el desarrollo socioeconómico del Distrito Federal representan más un obstáculo que una ayuda, a diferencia de mandatarios mucho más moderados como el ingusetio Yevkurov o el daguestaní Magomedov.

Además de todo ello, la posición de la opinión pública jugará un importante papel en el futuro inmediato:

- en el caso de los pobladores del Cáucaso Norte, la batalla por *los corazones y las mentes* se resolverá a favor del Kremlin si, haviendo sufrido por décadas de violencia, comienzan a percibir a los radicales como los culpables de sus problemas y a la Administración, en particular la local, como parte de la solución a los mismos;
- en el caso de los rusos étnicos del resto de la Federación, si la tendencia a abandonar el Cáucaso a su suerte, enmarcada en el creciente fenómeno nacionalista que ha dado lugar a ataques a personas de otras etnias, crece hasta que Moscú decida largar amarras de ese Distrito Federal.

Por lo que respecta a Georgia, sin lugar a dudas Rusia esperaba que la derrota militar de agosto de 2008 supusiera la caída de Mijail Saakashvili

---

y su sustitución en la presidencia por un político con posturas más conciliadoras con la Federación. Sin embargo, Saakashvili no sólo fue capaz de mantenerse en el puesto, sino que además ha emprendido una serie de acciones para desestabilizar el Cáucaso Norte ruso, que percibe como el *talón de Aquiles* de Rusia, todo ello con el inequívoco respaldo de un Occidente que le proporcionó hasta cuatro mil quinientos millones de dólares para la recuperación posconflicto.

Tras la guerra, Rusia inicialmente optó por ignorar a Georgia, en el citado convencimiento de que su gobierno caería por sí sólo, y centró sus esfuerzos diplomáticos en tratar de sumar países a su reconocimiento de la independencia de Osetia del Sur y Abjasia, con limitadísimo éxito. Además, la inviabilidad como estados independientes de esos dos territorios ha obligado al Kremlin a comprometer más y más recursos (políticos, militares y económicos) en ellos<sup>(60)</sup>, lo que debilita su posición negociadora en múltiples frentes.

Por ello, si al casi seguro regreso a la presidencia de Vladimir Putin tras las elecciones de marzo se le sumase una victoria del Partido Republicano en las elecciones presidenciales de los EE. UU. en noviembre, el consecuente debilitamiento de la “puesta a cero” de las relaciones bilaterales que con notable éxito pusieron en marcha los presidentes Medvedev y Obama puede por sí solo tener una gran influencia en el Cáucaso, en especial si el nuevo inquilino de la Casa Blanca regresa a la postura de apoyo incondicional a Saakashvili que Bush mantuvo en el periodo 2004-2008.

En todo caso, es muy poco probable que si Saakashvili permanece en el poder en Georgia la situación global de seguridad del Cáucaso mejore. De entrada, porque para Moscú el actual presidente georgiano siempre será el primer dirigente extranjero que, desde Hitler en la Segunda Guerra Mundial, ordenó deliberadamente matar a soldados rusos, los de la fuerza de interposición en Osetia del Sur la noche del 7 de agosto de 2008, algo que nunca le perdonarán, como no lo harán con sus grandilocuentes declaraciones sobre la fraternidad pancaucásica y el genocidio de los circasianos.

Un cambio político en Tiflis, y la potencial adopción de medidas de restauración de la confianza mutua (como el cese de las emisiones de First Caucasian, el olvido de la cuestión del “genocidio” circasiano, o el apoyo a los JJ. OO. de Sochi), aunque por sí solas no serían suficientes

---

<sup>(60)</sup> Por ejemplo, se calcula que el 98% del presupuesto de Osetia del Sur procede directamente del presupuesto federal ruso. MERLIN, Aude, *op. cit.*, p. 3.

para solucionar los déficits de seguridad, sí que relajarían enormemente la tensión entre Rusia y Georgia, y facilitarían las conversaciones de Ginebra. De ese modo, y aunque parece imposible una marcha atrás que devolviese a Georgia su soberanía sobre Abjasia y Osetia del Sur, sí que se podrían alcanzar acuerdos puntuales que favoreciesen a las respectivas poblaciones, las más perjudicadas por dos décadas de conflicto.

En lo referente a Azerbaiyán y Armenia, la previsión es que Rusia continúe con lo que algunos analistas denominan como un “juego a dos bandas” con ambas naciones del Cáucaso Sur, en un difícil equilibrio entre una nación hermana y uno de sus aliados más fieles, como es Armenia, y una nación con enormes recursos energéticos y de gran valor geopolítico para Rusia, como es Azerbaiyán, tanto por compartir frontera con la convulsa República rusa de Daguestán, con una fuerte actividad terrorista de grupos islamistas, como por servir de buffer ante el creciente poder de la República Islámica de Irán.

Por último, cabe hacer una reflexión sobre el conjunto del Cáucaso y su seguridad, en el sentido de destacar la interrelación entre los problemas a uno y otro lado de la codillera, y la necesidad de afrontarlos de un modo global. En ese sentido, parece que Azerbaiyán, a pesar de su carácter de nación de religión islámica, sí que tiene una percepción clara de que el radicalismo del Cáucaso Norte, aunque pudiera serle favorable en el corto plazo para debilitar las posiciones negociadoras de Rusia en el ámbito bilateral, con el tiempo también le perjudicaría a sí misma, y ha venido actuando en consecuencia.

Sin embargo, las relaciones entre Rusia y Georgia han estado tan envenenadas desde el mismo momento de la independencia de esta última, que se han producido paradojas como el apoyo ruso a la independencia de los musulmanes abjasios o el respaldo de Saakashvili a los radicales islamistas del Cáucaso Norte. Es de esperar que esa anomalía histórica pueda ser reconducida, de modo que ambos países puedan volver a colaborar en contra del radicalismo. Occidente debería en consecuencia preocuparse de potenciar todas las medidas que sirviesen para restablecer la confianza mutua entre ambos países, sobre todo por el reto que supondría para nuestra seguridad la aparición de un estado fallido y radical, el pretendido “Emirato del Cáucaso Norte”, dirigido por terroristas islámicos en las mismas fronteras de Europa.

---

## ■ BIBLIOGRAFÍA

ATCHAGAEV, Mairbek. “Migration patterns in the North Caucasus paint dismal picture for Moscow”, *Eurasia Daily Monitor*, The Jamestown Foundation, Volume 8 Issue 208, November 2010.

BLANC ARTEMIR, Antonio. *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2004.

BLANDY, C. W. *North Caucasus: negative trends*, Research and Assessment Branch, Defence Academy of the United Kingdom.

CALDUCH CERVERA, Rafael. “Las relaciones de Rusia con la Unión Europea y Estados Unidos”, en *Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad*, monografía 113, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, enero 2010.

DZUTSEV, Valery.

- “With Sochi Olympics on the horizon, Russia bolsters military presence in northwest Caucasus”, *Eurasia Daily Monitor*, Volume 8, Issue 207, November 9.
- “Dagestani Commission For Adapting Rebels To Civilian Life Yields Few Results In 2011”, *Eurasia Daily Monitor*, Volume 9, Issue 7, January 11.

IZQUIERDO, Rosario. “Chechenia. ¿Tiene derecho a proclamarse independiente?” En CASAÑAS, Joan (ed.), *La autodeterminación de los pueblos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2008.

MERLIN, Aude. “Relations between the North and South Caucasus: divergent paths?” *Caucasus Analytical Digest*, n.º 27, 27 mayo 2011.

MIKHELIDZE, Nona. “The Geneva Talks over Georgia’s Territorial Conflicts: Achievements and Challenges”, Istituto Affari Internazionali, *Documenti IAI 10/25*, November 2010.

RYABOV, Andrei. “Russian interests and strategies in the South Caucasus”, *South Caucasus 20 years of independence*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011.

SNETKOV, Aglaya. “Russia’s North Caucasus: an arc of insecurity”, *CSS Analysis in Security Policy*, n.º 95, junio 2011.

---

- TARNAWSKI, Eduard. “Historia, mitos y fábulas para comprender la política rusa hoy”, *La Ilustración Liberal*, abril-junio 2007.
- TRENIN, Dimitri V. y MALASHENKO, Aleksei V. *Russia's restless frontier. The Chechnya factor in post-Soviet Russia*, Carnegie Endowment for International Peace, 2004.
- VALIYEV, Anar. “Azerbaijan and the North Caucasus: a pragmatic relationship”, *Caucasus Analytical Digest* n.º 27, 27 mayo 2011.
- VATCHAGAEV, Mairbek. “Putin signals he will stick to the status-quo in Chechnya”, *North Caucasus Analysis*, Volume 13, Issue 1.
- ZAKAREISHVILI, Paata. “The North Caucasus: bone of contention or a basis for Russian-Georgian cooperation?” *Caucasus Analytical Digest*, n.º 27, 27 mayo 2011.
- ZAVODIN, Dimitri. “Saakashvili is playing with fire in the Caucasus”, *New Eastern Outlook* (19.11.2011).
- ZÜRCHER, Christoph, BAEV, Pavel y KOEHLER, Jan. “Civil war in the Caucasus”, at COLLIER, Paul y SAMBANIS, Nicola, *Understanding civil war volume 2*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007.

■ **Páginas web de think-tanks con programas específicos sobre la zona**

- Carnegie Endowment for International Peace, Russia and Caucasus, <http://carnegieendowment.org/regions/?fa=list&id=295>
- Center for Strategic & International Studies (CSIS), The North Caucasus, <http://csis.org/program/north-caucasus>
- International Institute for Strategic Studies (IISS), Caucasus Security Insight: <http://www.iiss.org/programmes/russia-and-eurasia/about/georgian-russian-dialogue/caucasus-security-insight/>
- International Crisis Group, Caucasus, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/caucasus.aspx>
- International Relations and Security Network (ISN), Caucasus Analytical Digest, <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=94386>

## CAPÍTULO SEXTO

# EL CORREDOR ENERGÉTICO DEL CÁUCASO SUR Y SUS IMPLICACIONES PARA EUROPA

*Gonzalo Escribano Francés*

### RESUMEN

El artículo analiza el corredor energético del Cáucaso Sur y su papel en el corredor energético sur de la UE. Se abordan básicamente dos aspectos: la capacidad de la región del Caspio para responder a las expectativas levantadas por la Comisión Europea en materia de diversificación de los abastecimientos europeos de gas, y la capacidad del corredor energético del Cáucaso Sur para transportar los recursos de gas y petróleo del Caspio a los mercados europeos. El artículo prima el análisis microeconómico, empresarial, técnico y de los diferentes campos y tuberías sobre las grandes narrativas geopolíticas. El trabajo concluye reconociendo la importancia estratégica, pero limitada, del corredor energético del Cáucaso Sur para Europa cuando se compara con los grandes corredores procedentes de Rusia, Oriente Medio o Norte de África.

### Palabras clave:

**Cáucaso, gas, Nabucco, mar Caspio, petróleo, Azerbaiyán, Turkmenistán**

*Gonzalo Escribano Francés*

**ABSTRACT**

The article analyses the South Caucasus energy corridor and the role it plays in the EU's southern energy corridor. Two aspects are addressed: the capacity of the Caspian region to fulfil the European Commission's expectations regarding the diversification of European gas supplies; and the capacity of the South Caucasus energy corridor to transport those Caspian gas and oil resources to European markets. The article adopts a micro-economic rather than a geopolitical approach, highlighting the business and technical dimensions at the field and pipeline level. The article concludes that the South Caucasus energy corridor relevance for European markets, while significant, remains limited when compared with the energy corridors coming from Russia, the Middle East and North Africa.

**Key words:**

**Caucasus, gas, Nabucco, Caspian Sea, oil, Azerbaijan, Turkmenistan**

## ■ INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar el papel del Cáucaso en el corredor energético sur de la UE, tanto en lo que se refiere al petróleo como al gas natural. El análisis se centra en los hidrocarburos y sólo abarca el Cáucaso Sur y, dentro de este, solo se incluyen Azerbaiyán y Georgia, puesto que Armenia no es país productor ni de tránsito. El análisis se centra en la capacidad de la región del Caspio para responder a las expectativas levantadas por la Comisión Europea, sobre todo en materia de diversificación de los abastecimientos europeos de gas.

La Comisión se ha propuesto que el Corredor Sur abastezca entre el 10% y el 20% de la demanda europea de gas para 2020, es decir, entre 50 y 90 bcm al año. Se trata sin duda de su principal apuesta para diversificar el abastecimiento de gas de la UE con el procedente del Caspio, Asia Central y Oriente Próximo. En comparación, los corredores de crudo han recibido menos atención. Ello es debido a que el gas entraña relaciones de más largo plazo que el petróleo, el cual es una *commodity* fungible que se puede comprar y vender en los mercados internacionales, mientras que el gas se exporta bajo contratos a muy largo plazo de gran rigidez para asegurar la recuperación de unas inversiones muy elevadas y prolongadas en el tiempo.

Pero además del corredor del gas, el Cáucaso alberga el oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhán (BTC), que transporta el petróleo del campo azerí de Chirag-Guneshli en el Caspio hasta el puerto mediterráneo de Ceyhán, atravesando Azerbaiyán, Georgia y Turquía. El BTC ha despertado mucha literatura acerca de su motivación más geopolítica que económica, y constituye sin duda uno de los iconos de la diplomacia de los oleoductos (realizados), como Nabucco lo es de los gasoductos (proyectados). Pero el enfoque de este artículo obvia la discusión geopolítica y las dimensiones no energéticas (o no económicas) del corredor del Cáucaso Sur. Ello no quiere decir que tales aspectos no sean relevantes para la cuestión. Sin embargo, en ocasiones, las narrativas geopolíticas olvidan que deben desplegarse sobre un conjunto de intereses empresariales y restricciones técnicas y económicas que limitan el alcance de las grandes visiones estratégicas.

Las páginas que siguen abordan esa problemática analizando primero el papel del corredor del Cáucaso Sur en el contexto más amplio del Corredor Sur del gas. En esta sección, en consecuencia, el análisis se centra en el Corredor Sur del gas, pero las secciones siguientes sí que analizan en detalle los recursos y los corredores de petróleo del Cáucaso Sur. El siguiente epígrafe analiza los recursos de hidrocarburos de los países del Caspio considerados, intentando superar la agregación habitual para ofrecer un análisis más microeconómico a nivel de yacimientos, empresas

y consorcios. El mismo enfoque se adopta en la siguiente sección, dedicada a los propios corredores energéticos del Cáucaso Sur. El último apartado concluye con unas consideraciones finales.

## ■ LA UE Y EL CORREDOR ENERGÉTICO DEL CÁUCASO SUR

El Cáucaso alberga el corredor energético que permite el acceso a nuevos recursos de hidrocarburos en el mar Caspio, que se ha convertido en una de las prioridades de la emergente política energética exterior de la UE. La región alberga recursos importantes de petróleo y gas, así como un oleoducto y un gasoducto que los transportan desde Azerbaiyán hasta Turquía, además de otras rutas menores.

El concepto de “corredor sur” se aplica al corredor del gas que uniría el sudeste de Europa con el Caspio y Oriente Medio, y supone la prolongación de la extensión de las infraestructuras energéticas de transporte en el sudeste europeo iniciadas a mediados de la década de 2000. En 2006 la Comisión emitió una Comunicación sobre las redes transeuropeas de energía que establecía la *Natural Gas Route 3-NG 3*. En 2007 la Comisión expresó un apoyo explícito al gasoducto Nabucco para unir los mercados europeos con los recursos de gas del Caspio, considerándolo el proyecto clave del Corredor Sur, sin mencionar otros proyectos relacionados con el acceso a los recursos de Oriente Medio, como el interconector Italia-Grecia-Turquía (ITGI) o el White Stream, ruta alternativa al Nabucco para exportar el gas del Caspio a la UE a través de Georgia y Ucrania.

Una descripción detallada de las peripecias del Corredor Sur queda fuera del alcance de estas páginas, más centradas en la sección caucásica de dicho corredor. Tampoco queda dentro de su alcance la descripción de las relaciones del Cáucaso con la UE, objeto de análisis de otro trabajo en este mismo volumen y al que se remite al lector. No obstante, antes de entrar en los detalles del corredor energético del Cáucaso Sur es preciso introducir algunos elementos de análisis relacionados con el contexto más amplio del Corredor Sur y el diseño emergente de una política energética exterior europea (Escribano, 2012). Como se verá, el Corredor Sur actúa como catalizador de la política energética europea, es decir, que la influye y modela en la misma medida en que es uno de sus principales objetivos<sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Para una reflexión detallada sobre el papel de los diferentes corredores energéticos en la seguridad energética de la UE puede consultarse MARÍN, GARCÍA-VERDUGO y ESCRIBANO (2011). Otros trabajos recientes sobre la política energética exterior europea son Barysch (2011) y Youngs (2009).

El Corredor Sur figura de manera prominente en la Comunicación sobre *Las prioridades de la infraestructura energética a partir de 2020*<sup>(2)</sup> La Comunicación propone una red energética integrada europea que incluya las interconexiones con terceros países, estableciendo prioridades en la construcción de infraestructuras y mecanismos comunitarios para facilitar la concesión de licencias a esas infraestructuras, uno de los problemas que enfrenta el tramo comunitario de Nabucco. La comparación con el Nord Stream ilustra las dificultades de obtención de permisos que afrontan los grandes corredores energéticos. El recién inaugurado gasoducto Nord Stream, que une Rusia con Alemania a través del Báltico y que fue objeto de grandes controversias medioambientales con los países ribereños, está sometido a la Convención de NN. UU. de la Ley del Mar, que limita la capacidad de los estados ribereños para restringir el tendido de oleoductos o gasoductos en sus zonas económicas exclusivas. La concesión de licencias resultó sencilla y el gasoducto se construyó en un tiempo récord (Benavides, 2011).

Por el contrario, Nabucco ha sido objeto de cuatro estudios de impacto ambiental dentro de la propia UE (Bulgaria, Rumanía, Hungría y Austria), y ha debido negociar una ruta que atraviesa más de 240.000 parcelas diferentes de tierra en cinco jurisdicciones distintas (los cuatro anteriores más Turquía). Además, al recibir financiación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y de la Corporación Financiera Internacional (IFC, del grupo del Banco Mundial), el consorcio Nabucco ha debido realizar además un Estudio de Impacto Ambiental y Social, es decir incluyendo las consecuencias económicas y sociales y su compensación. En este caso, una infraestructura terrestre y comunitaria ha tenido más problemas para ser aprobada que una submarina sometida a leyes internacionales con un país tercero. De ahí la insistencia en los procedimientos de aprobación comunitarios y el papel facilitador de los corredores prioritarios.

Las prioridades europeas en materia de infraestructuras energéticas se plasman básicamente en tres corredores de gas y cuatro de electricidad. En relación al gas, todas las regiones europeas deben diversificar sus aprovisionamientos entre, al menos, dos fuentes de abastecimiento, lo que de nuevo afecta directamente al Corredor Sur en la medida en que supone la ruta óptima para diversificar la dependencia de Rusia de los países del este y sudeste de Europa, muchos de ellos incorporados a la UE en las últimas ampliaciones. El reglamento de seguridad de abastecimiento de gas impone también requisitos de flexibilidad adicionales, como aumentar los gasoductos bidireccionales, la capacidad de almacenamiento y la de Gas Natural Licuado (GNL).

---

<sup>(2)</sup> COM (2010), 677 final.

El Corredor Sur es uno de los tres corredores prioritarios de gas. Los otros dos son el Corredor Norte-Sur en Europa central y sudoriental que conecta los mares Báltico, Negro, Adriático y Egeo, y el Corredor Norte-Sur en Europa occidental para eliminar estrangulamientos internos como los padecidos por España en su interconexión de gas con Francia, lo que permitiría a la UE aprovechar fuentes de abastecimiento externo como las africanas y optimizar la utilización de las infraestructuras españolas de GNL.

La Comunicación sobre la seguridad del abastecimiento energético y la cooperación internacional, *La política energética de la UE: establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras*, del 7 de septiembre de 2011<sup>(3)</sup>, además de introducir modificaciones importantes en la política energética exterior europea que inciden indirectamente sobre el Corredor Sur, lo menciona explícitamente como objeto prioritario de la acción común en política energética exterior de la UE. La Comunicación se acompaña de una propuesta de Decisión, que incluye un instrumento jurídico que establezca el intercambio obligatorio de información<sup>(4)</sup>.

El ámbito de aplicación abarca todos los acuerdos intergubernamentales (vigentes, nuevos y provisionales) “con incidencia en el funcionamiento del mercado interior de la energía o en la seguridad del abastecimiento energético de la Unión”; es decir, aquellos “que tengan incidencia en el abastecimiento de gas, petróleo o electricidad a través de infraestructuras fijas (tales como gasoductos, oleoductos y redes) o en la cantidad global de energía importada en la UE”. Este mecanismo no afectaría a los acuerdos entre operadores comerciales, salvo si un acuerdo intergubernamental se refiere a él de forma explícita. Es decir, que los estados miembros deben informar de acuerdos vigentes o en preparación, una medida que afecta indirectamente a la competencia establecida entre empresas rusas y europeas en el Corredor Sur del gas.

La Comunicación afecta directamente al Corredor Sur al otorgar a la Comisión la posibilidad de negociar mandatos para que la UE pueda alcanzar acuerdos para la realización de infraestructuras relevantes que unan su red a la de terceros países. La propuesta entiende que sólo así se pueden reducir los riesgos que dificultan la construcción de infraestructuras consideradas estratégicas por la Comisión en países con inseguridad “de índole política, comercial o jurídica”. La propia Comunicación pone como ejemplo el mandato del Consejo para autorizar a la Comisión a negociar un acuerdo para establecer un marco jurídico con Azerbaiyán y Turkmenistán sobre un sistema de gasoductos transcaspianos.

---

<sup>(3)</sup> COM (2011), 539 final.

<sup>(4)</sup> COM (2011), 540 final.

La novedad del mandato responde en buena medida a la frustración de la Comisión Europea con el proyecto Nabucco. El 12 de septiembre de 2011, el Consejo de Ministros dio a la Comisión por primera vez el mandato para negociar un acuerdo energético exterior en su nombre. En concreto, autorizó a la Comisión a negociar un acuerdo para el marco legal de un sistema transcaspiano de gasoductos con Azerbaiyán y Turkmenistán. Así, la Comisión reemplaza a los negociadores nacionales haciendo a la UE parte de cualquier Acuerdo Intergubernamental diseñado para gestionar dicho sistema en todos sus aspectos legales, pero no en los comerciales (básicamente precios y cantidades), que deberán ser acordados por las empresas implicadas. Esta decisión culmina un esfuerzo muy prolongado llevado a cabo por la Comisión para crear el Corredor Sur.

La Comunicación contiene además un elemento de europeización exterior de la política energética exterior directamente relacionado con el Cáucaso: la integración de los mercados energéticos de la vecindad europea sobre la base del acervo comunitario y la Carta de la Energía (Konoplyanik, 2009). Esa integración, reconoce la Comisión, deberá ser diferenciada en función del interés de los socios por adoptar mayores o menores niveles de convergencia normativa energética con la UE. La referencia para los países vecinos que quieran incorporarse al sistema energético europeo es el Tratado de la Comunidad de la Energía (Simurdic, 2009; Renner, 2009), que según la Comunicación podría ampliarse a aquellos países que han celebrado un acuerdo de libre comercio con la UE y manifestado su disposición y capacidad para aplicar el acervo comunitario en materia de energía. Esto interpela de nuevo a la necesidad de avanzar en las relaciones entre la UE y el Cáucaso más allá de las cuestiones energéticas y remite a las demás contribuciones de este volumen.

Más allá de las consideraciones políticas, el futuro de los corredores de gas y petróleo del Cáucaso Sur se enmarcan por tanto en el plano más amplio del Corredor Sur y el acceso a los recursos energéticos del Caspio, Irán, el Mediterráneo oriental y el golfo Pérsico. En el actual contexto geopolítico de esa amplia región, sólo los recursos del Caspio (y no todos) parecen accesibles (aunque no exentos de riesgo). La actual situación de Irán, sometido a una creciente presión que incluye un embargo europeo a su petróleo, no requiere de mayor elaboración (Arteaga y Escribano, 2012). Tampoco la de Egipto (Escribano, 2011), otro de los potenciales suministradores de gas del Corredor Sur, que además conectaría con él mediante el Arab Gas Pipeline, que atraviesa Siria y que ha sido objeto de sabotaje en varias ocasiones en los últimos meses, y no sólo en el ramal destinado a Israel.

Otras posibles fuentes en el Mediterráneo oriental, como los nuevos campos *offshore* de gas encontrados frente a las costas de Israel, Gaza,

---

Líbano y Chipre, presentan también serios problemas relacionados con la delimitación de las aguas territoriales. Finalmente, el acceso a los recursos de gas del golfo Pérsico pasa por Iraq, y aunque existe la posibilidad de conectar Turquía con el norte del país, la situación iraquí no parece muy alentadora, tanto en la evolución de la seguridad interna como en los desencuentros entre el Gobierno central de Bagdad y el kurdo, territorio por el que tendrían que transitar los corredores. Eso limitaría el acceso a los recursos kurdos, algo que ya están haciendo los EE. UU. y otros grandes consumidores; aunque importantes, esos recursos no pueden compararse con los de países como Qatar. Algo semejante ocurre con la idea de potenciar un corredor de petróleo siguiendo la ruta del actual oleoducto Kirkuk-Ceyhán: las diferencias entre el Gobierno kurdo y Bagdad mantienen cerrado el oleoducto que une el sur y el norte del país.

Esta realidad debe examinarse a la luz del objetivo estratégico de la Comisión Europea de que el Corredor Sur abastezca entre el 10% y el 20% de la demanda europea de gas para 2020, una cantidad aproximada de entre 50 y 90 bcm al año. Dado que los otros suministradores potenciales no parecen disponibles a corto y medio plazo, el corredor del Cáucaso Sur resulta fundamental para contribuir a alcanzar tales objetivos, pero no puede cumplirlos por sí solo. La siguiente sección analiza precisamente los recursos de hidrocarburos del Caspio como origen del corredor energético del Cáucaso Sur y en qué medida son compatibles con los objetivos de la Comisión.

## ■ LAS FUENTES DEL CORREDOR ENERGÉTICO DEL CÁUCASO SUR

Tras la disolución de la Unión Soviética se dispararon las expectativas sobre la magnitud de los recursos energéticos del Caspio. Las primeras estimaciones de que la región podría llegar a convertirse en un segundo golfo Pérsico pronto se vieron rebajadas a que se trataría más bien de un segundo mar del Norte. Es decir, una región productora de primera magnitud, lejos de las reservas y la capacidad de producción de Oriente Medio o la propia Rusia, pero con un buen número de campos gigantes capaces de aumentar y diversificar la oferta mundial de hidrocarburos de manera apreciable.

Más allá de los grandes conceptos estratégicos, un corredor energético nace en los pozos de los campos productores, y ese debe ser el origen de cualquier análisis sobre el corredor del Cáucaso Sur. Los diseños geopolíticos deben contrastarse con la realidad de las operaciones en el terreno, que entrañan retos tecnológicos, disputas regulatorias,

---

competencia entre empresas y otras muchas interacciones entre un conjunto de actores centrales. Las principales empresas internacionales de varios países del mundo, desde EE. UU. a Rusia pasando por China, el Golfo y Europa, incluyendo españolas, están presentes en el Caspio.

Las compañías nacionales de la región (SOCAR-State Oil Company of Azerbaijan Republic, KazMunaiGaz y Turkmengaz) interaccionan con las empresas extranjeras, que cuentan con financiación y tecnología, mediante consorcios que firman Acuerdos de Reparto de Producción (PSAs-*Production Sharing Agreements*) a muy largo plazo (varias décadas). Esos acuerdos estipulan la parte de la producción a que tiene derecho la compañía nacional, los términos en que se abonará y las condiciones fiscales a que queda sometido el consorcio. Los consorcios, formados por varias empresas, sobre todo los destinados a la explotación de grandes campos, suelen ser liderados por una gran compañía internacional, a lo sumo dos, que opera los campos y cobra al consorcio por sus servicios.

Esta sección analiza los recursos de hidrocarburos, gas y petróleo, de los cuatro suministradores potenciales del Caspio del corredor energético del Cáucaso Sur, Azerbaiyán, Kazajistán, Turkmenistan y Uzbekistan, especialmente los tres primeros. El enfoque busca dar una panorámica más detallada que el mero análisis estadístico, centrándose en la dimensión microeconómica y ofreciendo una panorámica sobre los principales campos, los consorcios que los explotan y las empresas que los operan, pero sobre todo su evolución previsible en los próximos años. El artículo no analiza los recursos rusos ni iraníes, puesto que no transitarían por el corredor del Cáucaso Sur<sup>(5)</sup>. De hecho, la racionalidad de éste radica precisamente en garantizar el acceso a nuevos recursos de hidrocarburos de nuevos suministradores mediante nuevas rutas. Esa triple diversificación supone una mejora en el riesgo de abastecimiento superior a su incidencia meramente volumétrica. Las dos subsecciones que siguen analizan precisamente los recursos de petróleo y gas natural de los países considerados y el entramado de yacimientos y empresas que los explotan.

- *Petróleo*

La tabla 6-1 compara las reservas de petróleo de los cuatro países del Caspio considerados con las de las grandes regiones y países productores mundiales y algunos países seleccionados por su relevancia para los

---

<sup>(5)</sup> La literatura sobre Rusia es amplísima. En España puede consultarse BENEYTO y POWELL (2010), especialmente los capítulos dedicados a energía, como BENAVIDES (2010). Para un enfoque más económico y pegado a la realidad empresarial que lo que suelen ofrecer los análisis geopolíticos, véase FINON y LOCATELLI (2008).

suministros españoles. Sólo Kazajstán y Azerbaiyán cuentan con reservas importantes en la región. Kazajstán tiene casi el 3% de las reservas mundiales y Azerbaiyán apenas el 0,5%, con lo que el Caspio apenas representa el 3,5% de las reservas mundiales de petróleo. Este porcentaje dista mucho del que representa Oriente Medio, que concentra el 54,4% de las reservas probadas mundiales de petróleo, o cualquiera de sus grandes productores, como Arabia Saudita (19% de las reservas), Irán (10%), Iraq (8,3%), Kuwait (7,3%) o EAU (7%). Pero no tanto del de otras grandes regiones productoras, como el Norte de África, África Occidental o la misma Rusia (todas ellas cerca del 5% de las reservas mundiales). Una comparación sencilla muestra que las reservas probadas de los cuatro países considerados son similares a las de Libia, y las de Azerbaiyán a las de Noruega.

Además, las reservas de la región han experimentado un crecimiento importante: entre 2000 y 2010 en Azerbaiyán se multiplicaron por siete, y en Kazajstán aumentaron más de un 60%. Las mayores reservas de Kazajstán se plasman en un ratio reservas-producción (el número de años de duración de las reservas existentes al ritmo actual de producción) de 18,5 años en Azerbaiyán y de 62 en Kazajstán. Turkmenistán tiene pocas reservas probadas pero sí recursos recuperables importantes (unos veinte mil millones de barriles). Hasta la fecha, apenas se ha producido el 20% del petróleo recuperable del Caspio, un porcentaje muy inferior a la media mundial del 33%.

**Tabla 6-1. Reservas probadas de petróleo**

	1990	2000	2010	2010	2010
	miles de millones de barriles	miles de millones de barriles	miles de millones de barriles	% del total	ratio reservas/producción
<b>América del Norte</b>	<b>96,3</b>	<b>68,9</b>	<b>74,3</b>	<b>5,4</b>	<b>14,8</b>
Brasil	4,5	8,5	14,2	1,0	18,3
Venezuela	60,1	76,8	211,2	15,3	nd
<b>América del Sur y Central</b>	<b>71,5</b>	<b>97,9</b>	<b>239,4</b>	<b>17,3</b>	<b>93,9</b>
Azerbaiyán	nd	1,2	7,0	0,5	18,5
Kazajstán	nd	25,0	39,8	2,9	62,1
Turkmenistán	nd	0,5	0,6	w	7,6
Uzbekistán	nd	0,6	0,6	w	18,7
<b>Caspio<sup>A</sup></b>	<b>nd</b>	<b>27,3</b>	<b>48,0</b>	<b>3,5</b>	
Noruega	8,6	11,4	6,7	0,5	8,5
Rusia	nd	59,0	77,4	5,6	20,6
Reino Unido	4,0	4,7	2,8	0,2	5,8
<b>Eurasia</b>	<b>80,8</b>	<b>107,9</b>	<b>139,7</b>	<b>10,1</b>	<b>21,7</b>

**Tabla 6-1. (continuación)**

	1990	2000	2010	2010	2010
	miles de millones de barriles	miles de millones de barriles	miles de millones de barriles	% del total	ratio reservas/producción
<b>Oriente Medio</b>	<b>659,6</b>	<b>696,7</b>	<b>752,5</b>	<b>54,4</b>	<b>81,9</b>
Argelia	9,2	11,3	12,2	0,9	18,5
Egipto	3,5	3,6	4,5	0,3	16,7
Guinea Ecuatorial	-	0,8	1,7	0,1	17,1
Libia	22,8	36,0	46,4	3,4	76,7
Nigeria	17,1	29,0	37,2	2,7	42,4
<b>África</b>	<b>58,7</b>	<b>93,4</b>	<b>132,1</b>	<b>9,5</b>	<b>35,8</b>
<b>Asia y Pacífico</b>	<b>36,3</b>	<b>40,1</b>	<b>45,2</b>	<b>3,3</b>	<b>14,8</b>
<b>Mundo</b>	<b>1.003,2</b>	<b>1.104,9</b>	<b>1.383,2</b>	<b>100,0</b>	<b>46,2</b>
Del cual: OCDE	115,4	93,3	91,4	6,6	13,5
OPEP	763,4	849,7	1.068,4	77,2	85,3
No OPEP*	176,5	168,2	188,7	13,6	15,1
UE#	8,1	8,8	6,3	0,5	8,8
Ex Unión Soviética	63,3	87,1	126,1	9,1	25,6

^ Excluye Rusia e Irán.

w Menos de 0,05%.

\* Excluye la ex Unión Soviética.

# Excluye Lituania y Eslovenia en 1990.

Fuente: *BP Statistical Review of World Energy 2011*.

Aunque lleva más de un siglo siendo explotada, buena parte de la región, especialmente *offshore* y en el sur del Caspio, permanece inexplorada y hay potencial para nuevos descubrimientos, el nivel de reservas probadas sitúa a la región en un importante segundo plano en el conjunto de productores mundiales. Su no pertenencia a la disciplina OPEP le añade importancia adicional como suministrador capaz de rebajar, siquiera ligeramente, el poder de mercado del cartel.

Los cuatro países del Caspio considerados produjeron en 2010 casi 3,1 millones de barriles diarios (mbd) de petróleo, el 3,8% de la producción mundial de petróleo en 2010, un porcentaje superior ese año al de Kuwait, Iraq, Venezuela o Brasil y similar a la producción combinada de Argelia y Libia. Para ayudar a poner la cifra en perspectiva, la suma del consumo de petróleo de España e Italia en 2010 se situó ligeramente por encima de los 3 mbd, 1,5 mbd cada uno aproximadamente.

Tabla 6-2. Producción de petróleo

Miles de barriles/día	1990	2000	2010	2010 %
Norteamérica	13.856	13.904	13.808	16,6
Brasil	650	1.268	2.137	2,7
Venezuela	2.244	3.239	2.471	3,2
<b>América del Sur y Central</b>	<b>4.507</b>	<b>6.813</b>	<b>6.989</b>	<b>8,9</b>
Azerbaián	254	282	1.037	1,3
Kazajistán	551	744	1.757	2,1
Turkmenistán	120	144	216	0,3
Uzbekistán	69	177	87	0,1
<b>Caspio<sup>A</sup></b>	<b>994</b>	<b>1.347</b>	<b>3.096</b>	<b>3,8</b>
Noruega	1.716	3.346	2.137	2,5
Rusia	10.405	6.536	10.270	12,9
Reino Unido	1.918	2.667	1.339	1,6
<b>Eurasia</b>	<b>16.106</b>	<b>14.950</b>	<b>17.661</b>	<b>21,8</b>
Irán	3.270	3.855	4.245	5,2
Iraq	2.149	2.614	2.460	3,1
Kuwait	964	2.206	2.508	3,1
Omán	695	959	865	1,0
Qatar	434	757	1.569	1,7
Arabia Saudita	7.105	9.491	10.007	12,0
Emiratos Árabes Unidos	2.283	2.620	2.849	3,3
<b>Oriente Medio</b>	<b>17.540</b>	<b>23.547</b>	<b>25.188</b>	<b>30,3</b>
Argelia	1.347	1.578	1.809	2,0
Egipto	897	781	736	0,9
Guinea Ecuatorial	-	91	274	0,3
Libia	1.424	1.475	1.659	2,0
Nigeria	1.870	2.155	2.402	2,9
<b>África</b>	<b>6.725</b>	<b>7.804</b>	<b>10.098</b>	<b>12,2</b>
<b>Asia Pacífico</b>	<b>6.726</b>	<b>7.874</b>	<b>8.350</b>	<b>10,2</b>
<b>Mundo</b>	<b>65.460</b>	<b>74.893</b>	<b>82.095</b>	<b>100,0</b>
Del cual: OCDE	18.872	21.531	18.490	22,1
No OCDE	46.588	53.361	63.605	77,9
OPEP	23.857	31.145	34.324	41,5
No OPEP*	30.037	35.734	34.287	41,7
UE#	2.667	3.493	1.951	2,4
Ex Unión Soviética	11.566	8.014	13.484	16,8

<sup>A</sup> Excluye Rusia e Irán.

\* Excluye la ex Unión Soviética.

# Excluye Eslovenia en 1990.

Fuente: BP Statistical Review of World Energy 2011.

Más allá de esos porcentajes, la verdadera importancia de la región estriba en que ha puesto en el mercado más de dos millones de nuevos barriles diarios de petróleo en apenas una década, el equivalente del 2% de la producción mundial de 2010. La tabla 6-2 muestra que pocos países han mostrado la capacidad de aumentar la producción de Azerbaiyán y Kazajstán. Entre 2000 y 2010 sólo Rusia aporta más barriles nuevos que el Caspio, y sólo Brasil y los nuevos productores del África Occidental realizan nuevas contribuciones comparables.

Se trata por tanto de petróleo nuevo, en cantidades importantes, que debe buscar la manera de alcanzar unos mercados de consumo en general alejados y sometidos al tránsito por una región muy compleja geopolíticamente. Además, los costes de exploración y producción (*upstream*), unos ocho dólares por barril, están en el rango inferior de la región euroasiática, para la cual oscilan entre los siete y los diecinueve dólares. La calidad también es importante: Azerbaiyán exporta un crudo medio y de bajo contenido en sulfuro, mientras que Kazajstán exporta básicamente crudos ligeros y dulces, ambos apropiados por su rendimiento en destilados medios. Sin embargo, la distancia y complejidad que entraña su distancia a los mercados aumenta significativamente el coste de llevar la producción a dichos mercados.

El Caspio contiene tres campos supergigantes (reservas probadas y probables superiores a 5.000 millones de barriles) y al menos una docena más de campos gigantes. Actualmente están en producción los supercampos de Tengiz en Kazajstán y el complejo Azeri-Chirag-Guneshli (ACG) en Azerbaiyán. El campo supergigante de Kashagan, también en Kazajstán, es uno de los pocos campos de ese tamaño que sigue sin ser explotado. Estos tres campos representan casi la quinta parte de todo el petróleo recuperable en la región, y se espera que el grueso de la nueva producción futura del Caspio provenga en su mayor parte de ellos.

Según la AIE (2010) los supercampos alcanzan el pico de producción tras 2020, con cerca del 60% de la producción, para luego ser complementados por nuevos campos de menor tamaño por desarrollar, explorar o descubrir<sup>(6)</sup>. El campo ACG empezaría un lento declive en 2015-2020, y el de Tengiz, en 2020-2025. El de Kashagan alcanza el pico en 2025 y lo mantiene hasta el final de 2035. No obstante, el único país de la zona con capacidad para aumentar su producción de manera significativa es Kazajstán. Según la AIE (2010), Azerbaiyán alcanzaría

---

<sup>(6)</sup> Las proyecciones se refieren al escenario de Nuevas Políticas de la AIE. Otros escenarios proyectan cifras diferentes.

su pico de producción en 2015-2020, en un nivel de 1,3 mbd, algo superior al actual, para luego declinar suavemente por debajo de 1 mbd en 2035. Kazajstán, en cambio, dobla su producción actual para 2020 (2,8 mbd) y la aumenta hasta los casi 4 mbd en 2025, manteniéndola hasta 2035, último año para el cual la AIE elabora sus escenarios. Buena parte de ese aumento esperado de la producción procedería del desarrollo de Kashagan.

En consecuencia, el desarrollo de los tres supercampos y de las infraestructuras de transporte asociadas resulta crucial para poder aprovechar en los próximos años el potencial petrolero del Caspio. Más adelante, la existencia de esas infraestructuras facilitaría la exploración y desarrollo de nuevos yacimientos. Merece la pena, por tanto, detenerse siquiera brevemente en las perspectivas de producción de esos tres supercampos.

El conjunto de campos *offshore* que conforman el ACG está situado en el centro del Caspio Sur, al sureste de Bakú y frente a Turkmenbasy, en Turkmenistán. Se estima que contiene cerca de 9.000 millones de barriles de recursos recuperables. El campo Guneshli fue descubierto en la época soviética, y actualmente es operado de manera independiente por SOCAR, la compañía nacional azerí. El resto del ACG, que en 2010 contaba con cinco plataformas, es operado por BP para un consorcio de la propia BP y ocho compañías más, incluyendo SOCAR, Chevron, Statoil y ExxonMobil: la Azerbaijan International Operating Company (AIOC). La producción en el campo de Chirag comenzó en 1997 bajo un PSA (*Production Sharing Agreement*) firmado en 1994 y que expira en 2024. BP es el mayor operador del país, en el que está presente desde 1992, produciendo el 80% de los barriles azeríes.

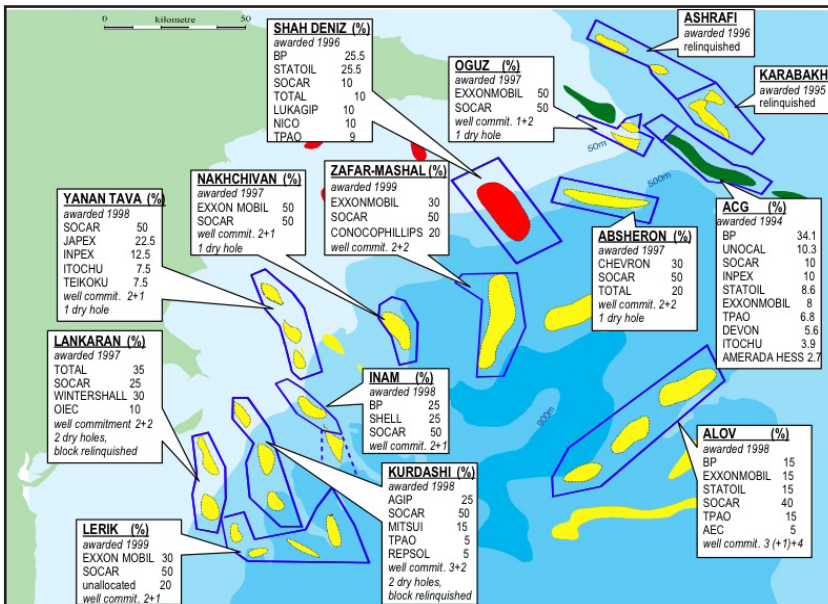
Las tres fases de Chirag llevaron la producción de unos 130.000 barriles/día en 2004 a más de 800.000 en 2010. La AIE estima una producción cercana a 0,9-1 mbd hasta 2019, que después declinaría más o menos rápido en función de las inversiones en nuevos proyectos. El ACG está asociado al oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhán (BTC), que transporta la mayor parte de su crudo hasta las costas mediterráneas turcas. En 2008, una explosión en el BTC paralizó la producción, que volvió a verse afectada por una fuga de gas en una plataforma central del complejo en 2009. El ACG produce Azeri Light, un crudo medio-ligero y dulce muy apreciado por su rendimiento en destilados medios.

El desarrollo del ACG, al igual que el del BTC, es el resultado más evidente de la política de apertura de su sector energético adoptada por Azerbaiyán desde su independencia en 1991. Sin embargo, ese resultado,

---

siendo importante, no ha estado a la altura del optimismo inicialmente despertado. Fuera del ACG y otros bloques menores, los esfuerzos de las compañías internacionales asociadas con SOCAR no se han correspondido con nuevos descubrimientos importantes. El mapa 6-1 muestra los decepcionantes resultados del *boom* petrolero de la década de 1990 en Azerbaiyán en 2003: aparte del campo de gas Shah Deniz y el ACG, descubierto previamente, apenas hubo hallazgos significativos. Hay producción de líquidos en el campo de gas condensado de Shah Deniz y en otros pequeños campos, tanto *onshore* como *offshore*. Pero el grueso del potencial del país parece proceder de nuevos descubrimientos y de la recuperación mejorada de los campos existentes. En estos momentos hay un cierto retorno a las exploraciones y, como se ha comentado, varias compañías mantienen proyectos activos.

Mapa 6-1: Bloques y consorcios en Azerbaiyán, finales de 2003



Fuente: SOCAR

Compañías como Total, Chevron, RWE o BP tienen nuevos proyectos de exploración. A diferencia de lo que ocurre en Kazajstán, no hay presencia relevante de empresas chinas en el sector energético azerí. Un obstáculo importante son las disputas sobre las delimitaciones marítimas: con Turkmenistán por el campo de Serdar/Kyapaz, y, sobre todo, con Irán por la prometedora zona limítrofe entre ambos países. En esta última zona se sitúa el campo Alov (Alborz en Irán), cuya exploración por parte

de un consorcio liderado por BP se pospuso en 2011 cuando Irán envió sus patrulleras a los bloques en disputa. Esas zonas podrían suponer aportaciones importantes a la producción azerí, pero están supeditadas a la realidad política de la región. Irán sigue insistiendo en una asignación de hasta 1/5 del mar Caspio y disputando las exploraciones azeríes en las aguas disputadas (EIA, 2012a).

Los campos de Tengiz y Kashagan, en Kazajstán, también están siendo desarrollados por consorcios internacionales. Junto a ellos perviven campos maduros y pequeños y nuevos proyectos, muchos de ellos *offshore*, operados por compañías privadas nacionales e internacionales, con una creciente presencia China. Según la AIE (2010), en 2009 las compañías chinas representaban cerca del 20% de la producción del país.

En el caso de Kazajstán, los principales obstáculos para el desarrollo de la producción son el transporte del crudo y los cambios regulatorios introducidos por el país para intentar aumentar las rentas obtenidas de la industria mediante un impuesto a las exportaciones de crudo y un nuevo código de inversión. Los PSA firmados en los años noventa, cuando los precios del crudo eran mucho menores, han sido revisados pese a la existencia de cláusulas de estabilidad de la fiscalidad. La compañía nacional, KazMunaiGaz, ocupa un papel cada vez más preeminente en los nuevos proyectos, y las disputas con las compañías internacionales sobre la revisión de contratos o de sus términos comerciales se mantienen. A principios de 2008, el Gobierno anunció que no se concederían nuevos PSAs, y las *joint ventures* son ahora la forma más común de inversión (EIA, 2010). El crecimiento de la producción del país puede verse retrasada en la medida en que este contexto retrase la puesta en marcha de los proyectos previstos.

Tengiz, situado en la costa oeste de Kazajstán es el campo de mayor producción del país, cerca de 0,5 mbd, un 30% de la producción total del país. Cuenta con unas reservas recuperables estimadas entre los 6.000 y 9.000 millones de barriles, frente a una cantidad inicial de 26.000 millones (es decir, que ha sido explotado ya en buena parte). Tengiz es explotado por un consorcio (Tengizchevroil-TCO) liderado por Chevron (50%) y con la participación de ExxonMobil (25%), Lukoil (5%) y KazMunaiGaz (20%). Aunque se trata de un campo *onshore*, su explotación tiene una elevada complejidad técnica debido a la profundidad, alta temperatura y presión, y elevado contenido en sulfuro. La AIE estima que su pico puede alcanzarse en 2025 con cerca de 1 mbd. La principal ruta de exportación es el oleoducto Caspian Pipeline Consortium (CPC), pero la sistemáticamente postergada expansión del CPC dificulta la comercialización de la nueva producción esperada.

---

El campo Kashagan está situado *offshore* frente al de Tengiz, en la parte oriental del Caspio kazajo. Se estima que contiene entre 7.000 y 9.000 millones de barriles recuperables de petróleo, que pueden alcanzar los 12.500 millones con técnicas de reinyección. Su desarrollo ha sido retrasado en numerosas ocasiones desde la década de 1990, y la AIE estima que empezará a producir a finales de 2013. El campo es explotado por un consorcio que ha cambiado su composición con el tiempo debido a numerosas disputas y retrasos, cuyo PSA expira en 2041. En la actualidad, está formado por KazMunaiGaz, Eni, ExxonMobil, Shell, Total (con un 16,8% cada una), ConocoPhillips (8,4%) e Inpex (7,6%).

La explotación del campo presenta desafíos técnicos importantes. Se sitúa en una zona del norte del Caspio de poca profundidad y cuyas aguas se hielan en invierno, lo que supone un reto para las plataformas petrolíferas convencionales, lo que ha obligado al consorcio a construir numerosas islas artificiales. Además, el yacimiento se encuentra muy profundo y a alta presión, con volúmenes importantes de gas asociado y elevado contenido de materiales no hidrocarbúricos. En la actualidad solo está aprobada y en desarrollo la fase I, cuyos primeros barriles producidos se esperan para 2013 y que alcanzará su pico estimado en 450.000 barriles/día en 2016. La fase II incorpora el desarrollo del campo de Kalamkas, pero sigue en la etapa de concepción y su fecha de inicio de operaciones es incierta. El escenario de Nuevas Políticas de la AIE estima que la producción combinada de ambas fases podría alcanzar los 1,2 mbd en la década de 2020, para hacer *plateau* entre 2025 y 2030. Al igual que ocurre con Tengiz, parte de las incertidumbres se refieren a la estabilidad de los consorcios, y parte al insuficiente desarrollo de las infraestructuras de exportación.

Kazajstán cuenta con otros campos importantes, especialmente el campo de gas condensado de Karachaganak, cerca de la frontera con Rusia, que produce 270.000 barriles/día de líquidos. El campo está explotado por el único consorcio sin participación de la compañía nacional KazMunaiGaz, liderado por BG y Eni (32,5% cada uno) con Chevron (20%) y Lukoil (15%). El consorcio, también un PSA, ha padecido numerosas presiones regulatorias y fiscales, incluyendo una disputa sobre el pago (o exención) de cerca de mil millones de dólares en concepto de impuesto a la exportación.

El campo tiene una mala reputación en la gestión del contenido en sulfuro de sus recursos. Los habitantes de la ciudad más cercana al campo, Berezovka, llevan a cabo una campaña de reubicación y compensación por las enfermedades que mantienen han sido provocadas por las emisiones tóxicas del campo, situado a 5 km. En 2005, la autoridad medioambiental revocó temporalmente la licencia operativa por varias violaciones y en 2010 el consorcio hubo de pagar una multa de 20 millones de dólares.

---

En 2002, la Corporación Financiera Internacional (IFC en sus siglas inglesas), del grupo del Banco Mundial, concedió préstamos por 150 millones de dólares a la compañía rusa Lukoil para el desarrollo del campo, que fueron saldados por Lukoil en 2009. Entre 2004 y 2008 se presentaron tres denuncias sobre la violación de los estándares medioambientales de la IFC en la financiación de Karachaganak, una de las cuales fue documentada por el auditor de la institución. El campo de Tengiz también ha tenido problemas para gestionar el elevado contenido en no hidrocarburos del gas, asociado en grandes cantidades al petróleo del campo.

El potencial restante se encuentra en campos *offshore* en el Caspio y en el oeste del país. Shell, ConocoPhillips, Rosneft, Mudabala (Abu Dhabi), Oman Oil y otras compañías trabajan en varios campos con la compañía nacional. Repsol está presente en el país con derechos sobre el bloque exploratorio Zhambay, situado en el mar Caspio, cerca de la frontera con Rusia. La participación de la compañía española es de un 25%, otro tanto de Lukoil y el 50% restante de KazMunaiGaz<sup>(7)</sup>. Las compañías chinas se han centrado en los campos *onshore* de Mangistau, donde la CNPC posee el 50% del campo de Aktau; Aktobe, con un 85% de participación de la CNPC, y los campos de la cuenca de Turgay, en el centro del país. En su mayor parte se trata de campos maduros, pero capaces de limitar su declive con nuevas inversiones.

Turkmenistán es un pequeño exportador de petróleo con una producción de unos 200.000 barriles/día. Compañías internacionales como Eni, Petronas, RWE o Dragon Oil (EAU) tienen PSA con la compañía nacional Turkmenneft. Turkmenistán mantiene que “su” sección del Caspio contiene 80.000 millones de barriles, aunque la mayor parte de la zona permanece inexplorada, y sin un acuerdo sobre las delimitaciones marítimas del Caspio su futuro desarrollo es incierto. La disputa con Azerbaiyán por el campo de Serdar (Kyapaz para los azeríes), que contiene reservas recuperables de entre 367 y 700 millones de barriles, ha paralizado la exploración del campo bajo un PSA con la compañía canadiense Buried Hill. Aunque en 2009 Turkmenistán buscó un arbitraje internacional, tanto la disputa sobre Serdar como sobre porciones de los campos Azerí y Chirag explotados por Azerbaiyán siguen sin resolver (EIA, 2012c). Fuera de esos recursos, su potencial de aumento de la producción se limita a unos 100.000 barriles/día adicionales.

Uzbekistán es un productor maduro con una producción menor y en declive, inferior a los 100.000 barriles/día. Los campos existentes se agotan a mayor ritmo de lo que entran en producción los descubrimientos, y todo el sector tiene una gran necesidad de inversiones. Su producción consiste en un 60% en

---

<sup>(7)</sup> [http://www.repsol.com/es\\_es/corporacion/conocer-repsol/quienes-somos/presencia-global/kazajstan.aspx](http://www.repsol.com/es_es/corporacion/conocer-repsol/quienes-somos/presencia-global/kazajstan.aspx) Accedido el 3 de febrero de 2012.

---

petróleo amargo (de alto contenido en sulfuro) y en un 40% en condensados procedentes de campos de gas natural. El sector está dominado por la compañía nacional Uzbekneftegaz. Hay compañías internacionales como Petronas o Sasol (Sudáfrica), pero la mayor parte de inversores proceden de China y Rusia. CNCP es el mayor inversor extranjero, con el 50% del campo de Míngbulak y otras participaciones en más de 20 campos, incluyendo el campo Umid con 18 millones de barriles en Bukhara-Kiva. Lukoil también está presente en varios proyectos del sector (EIA, 2012b).

- *Gas natural*

Las reservas probadas de gas del Caspio, casi 13 billones de m<sup>3</sup>, suponen el 6,8% de las mundiales, aunque las reservas recuperables son casi el doble, unos 26 billones de m<sup>3</sup>. Ello se debe básicamente a las reservas de Turkmenistán (4,3% de las mundiales), comparables a las del conjunto de América del Sur y Central o del Norte de África. Aunque se encuentra lejos de las reservas de Rusia, Irán o Qatar, posee las sextas reservas de gas natural del mundo solo por detrás de esos tres países, Arabia Saudita y EE. UU., y ocupa el puesto número 20 en la lista de principales productores mundiales. En comparación, las reservas de gas de los otros tres países del Caspio aquí considerados resultan de menor importancia. No obstante, con entre el 0,7% y el 1% de las reservas mundiales de gas, esos países albergan recursos importantes para el sistema energético mundial.

Al igual que ocurre con el petróleo para Kazajstán, el crecimiento de reservas de gas de Turkmenistán se encuentra entre los mayores del mundo, sólo por detrás de grandes productores como Qatar. En la década de 2000, las reservas turkmenas se multiplicaron casi por cuatro. El resto de países de la región no ha experimentado ese crecimiento de reservas y, por tanto, su potencial de producción futuro no resulta tan prometedor. No obstante, salvo Uzbekistán, los países de la región cuentan con ratios reservas/producción muy elevadas, especialmente en los casos de Azerbaiyán (84 años) y, sobre todo, de Turkmenistán (más de 100 años). Ello indica que seguirán siendo actores importantes, aunque de segundo rango, en el mercado mundial del gas natural.

**Tabla 6-3. Reservas probadas de gas natural**

	1990	2000	2010	2010	2010
	Billones de metros cúbicos	Billones de metros cúbicos	Billones de metros cúbicos	% del total	R/P ratio
Norteamérica	9,5	7,5	9,9	5,3	12,0
América del Sur y Central	5,2	6,9	7,4	4,0	45,9
Azerbaiyán	n/a	1,2	1,3	0,7	84,2

Tabla 6-3. (continuación)

	1990	2000	2010	2010	2010
	Billones de metros cúbicos	Billones de metros cúbicos	Billones de metros cúbicos	% del total	R/P ratio
Kazajstán	n/a	1,8	1,8	1,0	54,9
Turkmenistán	n/a	2,6	8,0	4,3	*
Uzbekistán	n/a	1,7	1,6	0,8	26,4
<b>Caspio<sup>^</sup></b>		7,3	12,7	6,8	
Holanda	1,8	1,5	1,2	0,6	16,6
Noruega	1,7	1,3	2,0	1,1	19,2
Rusia	n/a	42,3	44,8	23,9	76,0
Eurasia	54,5	55,9	63,1	33,7	60,5
<b>Irán</b>	17,0	26,0	29,6	15,8	*
Iraq	3,1	3,1	3,2	1,7	*
Kuwait	1,5	1,6	1,8	1,0	*
Qatar	4,6	14,4	25,3	13,5	*
Arabia Saudita	5,2	6,3	8,0	4,3	95,5
EAU	5,6	6,0	6,0	3,2	*
<b>Oriente Medio</b>	38,0	59,1	75,8	40,5	*
Argelia	3,3	4,5	4,5	2,4	56,0
Egipto	0,4	1,4	2,2	1,2	36,0
Libia	1,2	1,3	1,5	0,8	98,0
Nigeria	2,8	4,1	5,3	2,8	*
<b>África</b>	8,6	12,5	14,7	7,9	70,5
<b>Total Asia Pacífico</b>	9,9	12,3	16,2	8,7	32,8
<b>Mundo</b>	<b>125,7</b>	<b>154,3</b>	<b>187,1</b>	<b>100,0</b>	<b>58,6</b>
Del cual: OCDE	15,7	14,7	17,1	9,1	14,7
No OCDE	109,9	139,6	170,0	90,9	83,6
UE <sup>#</sup>	3,4	3,8	2,4	1,3	14,0
Ex Unión Soviética	49,3	50,8	58,5	31,3	77,2

\* Más de 100 años.

<sup>^</sup> Excluye Rusia e Irán.<sup>#</sup> Excluye Eslovenia en 1990.

Nota: en el texto se emplea la medida bcm (billion cubic meters) en su expresión inglesa habitual para referirse a miles de millones de metros cúbicos.

Fuente: *BP Statistical Review of World Energy 2011*.

La aportación del Caspio a la producción mundial de gas es menor que su peso en las reservas. La región supone el 4,7% de la producción mundial, y la contribución de cada país está más equilibrada que en el caso del petróleo. Aunque cuenta con las mayores reservas del Caspio, Turkmenistán sólo produjo 42 bcm<sup>(8)</sup> en 2010 (1,3% de la producción mundial), por los 59 bcm de Uzbekistán (1,8%), 34 bcm de Kazajstán (1,1%) y 15 bcm de Azerbaiyán (0,5%). En comparación, Argelia, con 80 bcm (2,5% de la producción mundial) supera a todos los países de la región. A nivel regional, el Caspio produce tanto como el conjunto del Norte de África y casi tanto como el conjunto de América del Sur y Central.

**Tabla 6-4. Producción de gas natural miles de millones de metros cúbicos (bcm<sup>+</sup>)**

	1990	2000	2010	2010 % del total
<b>Norteamérica</b>	<b>640,0</b>	<b>763,7</b>	<b>826,1</b>	<b>26,0</b>
América del Sur y Central	58,1	100,2	161,2	5,0
Azerbaiyán	9,0	5,1	15,1	0,5
Kazajstán	6,4	10,4	33,6	1,1
Turkmenistán	79,5	42,5	42,4	1,3
Uzbekistán	36,9	51,1	59,1	1,8
<b>Caspio<sup>^</sup></b>	<b>131,8</b>	<b>109,1</b>	<b>150,2</b>	<b>4,7</b>
Holanda	61,0	58,1	70,5	2,2
Noruega	25,5	49,7	106,4	3,3
Rusia	590,0	528,5	588,9	18,4
Reino Unido	45,5	108,4	57,1	1,8
<b>Total Europa y Eurasia</b>	<b>961,2</b>	<b>938,9</b>	<b>1.043,1</b>	<b>32,6</b>
<b>Irán</b>	<b>23,2</b>	<b>60,2</b>	<b>138,5</b>	<b>4,3</b>
Qatar	6,3	23,7	116,7	3,6
Arabia Saudita	33,5	49,8	83,9	2,6
Emiratos Árabes Unidos	20,1	38,4	51,0	1,6
<b>Total Oriente Medio</b>	<b>101,3</b>	<b>208,1</b>	<b>460,7</b>	<b>14,4</b>
Argelia	49,3	84,4	80,4	2,5
Egipto	8,1	21,0	61,3	1,9
Libia	6,2	5,9	15,8	0,5
Nigeria	4,0	12,5	33,6	1,1
<b>Total África</b>	<b>68,8</b>	<b>130,3</b>	<b>209,0</b>	<b>6,5</b>
<b>Total Asia Pacífico</b>	<b>150,9</b>	<b>272,1</b>	<b>493,2</b>	<b>15,4</b>
<b>Mundo</b>	<b>1.980,4</b>	<b>2.413,4</b>	<b>3.193,3</b>	<b>100,0</b>
Del cual: OCDE	851,7	1.073,9	1.159,8	36,5

<sup>(8)</sup> Véase nota en las tablas 6-3 y 6-4.

Tabla 6-4. (continuación)

	1990	2000	2010	2010 % del total
No OCDE	1.128,7	1.339,5	2.033,5	63,5
UE#	185,1	231,9	174,9	5,5
Ex Unión Soviética	747,7	654,2	757,9	23,7

+ En el texto se emplea la medida bcm (billion cubic meters) en su expresión inglesa habitual para referirse a miles de millones de metros cúbicos.

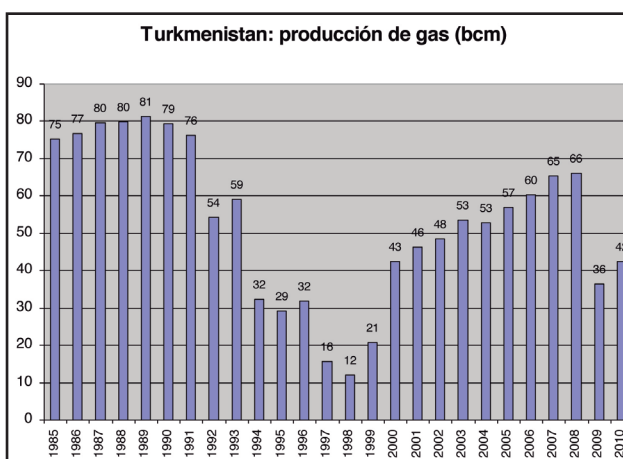
^ Excluye Rusia e Irán.

# Excluye Eslovenia en 1990.

Fuente: *BP Statistical Review of World Energy 2011*.

No obstante, estos datos no muestran el verdadero potencial productor de la región, especialmente de Turkmenistán. El gráfico 6-1 muestra cómo la producción del país oscila fuertemente por años, y como desde 1992 se ha mantenido muy por debajo del pico de 80 bcm alcanzado a finales de la década anterior. El problema de Turkmenistán es monetizar y producir sus ingentes reservas sin contar con un acceso adecuado a los mercados mundiales. La mayor parte del gas del país se dirige a Rusia, donde es consumido o exportado hacia Europa. Desde 1992, como se aprecia en el gráfico adjunto, Rusia ha ejercido una fuerte presión sobre los precios del gas exportado por Turkmenistán. Rusia actuaba como un monoposonio (único comprador) para rebajar el precio pagado a Turkmenistán y así aumentar su margen en la reventa a Europa.

Gráfico 6-1



Fuente: *BP Statistical Review of World Energy 2011*.

Nota: bcm: véase nota a tablas 6-3 y 6-4.

En abril de 2009 una explosión en el gasoducto Central Asia Center (CAC) que transporta el gas hacia Rusia paralizó la producción turkmena, que cayó casi en más de un 50%, de 66 bcm en 2008 a 30 bcm en 2009. Tras la reparación del gasoducto y un nuevo acuerdo sobre los precios con Rusia, la producción aumentó de nuevo en 2010 hasta los 42 bcm, lejos de la capacidad del país. El motivo es que Rusia limitó sus importaciones a aproximadamente la tercera parte de antes de la explosión, y a menores precios, traspasando a Turkmenistán parte del coste del descenso de la demanda de gas europea. De ahí el interés de Turkmenistán de diversificar sus mercados y rutas de tránsito, por ejemplo, mediante la exportación a China por el nuevo gasoducto Central Asia-China, Irán, el Caspio y desde allí a los mercados occidentales, u otras rutas como el gasoducto TAPI (Turkmenistán-Afganistán-Pakistán-India). El objetivo de las autoridades es alcanzar una producción de 250 bcm anuales en 2030, aunque la AIE (2010) rebaja esas cifras a 130 bcm en 2035.

El escenario de Nuevas Políticas de la AIE (2010) proyecta que la producción de gas de los cuatro países considerados se doble en 2035, pasando de los 150 bcm actuales a 315 bcm en 2035, cuando representaría casi el 7% de la producción mundial de gas. Ese aumento procedería básicamente de un aumento de la producción de Turkmenistán desde los actuales 42 bcm a 128 bcm en 2035, seguido por incrementos menores de producción en Azerbaiyán y Kazajistán (en el entorno de 30 y 20 bcm, respectivamente). El principal potencial exportador reside en Turkmenistán (unos 75 bcm más en 2035) y, en menor medida, Azerbaiyán (unos 25 bcm adicionales para 2035). El aumento de producción de Kazajistán se destinaría en gran medida al mercado doméstico, mientras que Uzbekistán, primer productor de gas en la actualidad, apenas podría contribuir con nueva producción y se convertiría en importador neto a partir de 2030.

Al igual que ocurre con la producción de petróleo, el futuro de la producción de gas de la región depende en gran medida del desarrollo de sus grandes campos, en este caso de gas. Los tres grandes campos de gas natural de la región, Shah Deniz en Azerbaiyán, South Yolotan en Turkmenistán y Karachaganak en Kazajistán, representan en la actualidad apenas el 10% de la producción, pero alcanzarán el 40% en 2035. De hecho, buena parte del crecimiento de la producción en la región proyectado por la AIE (2010) se debe exclusivamente al rápido aumento de la producción de esos campos hasta 2025. Shah Deniz y Karachaganak alcanzarían el pico de producción hacia 2020 para hacer *plateau* hasta 2030, mientras que South Yolotan sólo alcanzaría el pico de producción en 2035, con cerca de 100 bcm.

---

El campo de Shah Deniz fue descubierto en 1999 y es uno de los mayores campos de gas condensado del mundo, con más de 1.000 bcm de gas. Está situado en el sector de aguas profundas (hasta 500 metros) del Caspio, 70 km al sudeste de Bakú. Shah Deniz está explotado por un consorcio bajo un PSA liderado por BP, al igual que el supercampo de petróleo ACG. BP y Statoil operan Shah Deniz y lideran el consorcio, con una participación del 25,5% cada uno; otros socios son SOCAR, Total, Lukoil, OIEC (Irán) (10% cada uno) y Türkiye Petrolleri AO-TPAO (9%).

La fase I fue desarrollada en apenas siete años e inició sus operaciones en 2006, con un máximo de producción esperado de 8,6 bcm en 2011 para luego hacer *plateau* hasta al menos 2020 y seguir manteniéndose como el principal campo del país durante más tiempo aún. Las  $\frac{3}{4}$  partes del gas producido por la fase I están contratadas en el mercado turco. La fase II es un gran proyecto de 16 bcm adicionales destinado a abastecer los mercados europeos de gas y constituye uno de los mayores proyectos gasistas del mundo. Aunque la fase II afronta mayores complejidades técnicas y costes más elevados, la mayor incertidumbre sobre su desarrollo se refiere precisamente a su destino final y su ruta de transporte. En caso de encontrarse una solución rápida al respecto, la fase II podría empezar a producir a finales de 2016 y hacer *plateau* en los 16 bcm a partir de 2019.

En la actualidad, las expectativas azeríes de encontrar nuevos recursos se sitúan en la explotación de campos de gas ultraprofundos, en ocasiones situados en estructuras geológicas inferiores a los campos ya en explotación. Las incertidumbres geológicas, técnicas y económicas sobre la viabilidad y la magnitud de esos nuevos recursos son por el momento muy elevadas. Sin embargo, la mera existencia de expectativas al respecto influye de manera determinante en la estrategia del Gobierno azerí: si cuenta con la posibilidad de contar con mayores reservas de gas en el futuro decrece su propensión a alcanzar un acuerdo que posibilite el acceso de Turkmenistán a los mercados europeos.

El caso de Kazajstán es distinto. Tres cuartas partes de sus reservas se encuentran asociadas a petróleo en los tres campos de Karachaganak, Tengiz y Kashagan. Los operadores de esos campos han priorizado la producción de líquidos sobre la de gas natural por razones de precio, de ausencia de capacidad de transporte y de la calidad de ese gas. En gran parte se trata de gas amargo, más costoso de producir y procesar, y que suele venderse a Rusia con descuento para su procesado en la planta de Orenburg y su posterior reimportación para consumo doméstico. Esos campos están además alejados de los centros de consumo, situados en el oeste y noroeste del país, sin conexión por gasoducto. Hasta la fecha, Kazajstán ha soslayado la carencia de infraestructuras mediante un *swap*

---

con Gazprom: parte de las exportaciones de gas de Karachaganak se intercambian por cantidades equivalentes en la frontera sur del país con Uzbekistán.

El campo de Karachaganak es el de mayor producción de Kazajstán, entre 8 y 9 bcm anuales. La fase III del campo doblaría la producción a 16 bcm, pero tras varios retrasos su futuro es incierto. El campo de Tengiz le sigue en importancia, con una producción de unos 7-8 bcm que se mantendrá hasta finales de la década de 2020. Tal y como se explicó para Karachaganak, el consorcio liderado por Chevron ha afrontado serios desafíos técnicos para gestionar los grandes volúmenes de gas asociado al petróleo del campo, que también tiene elevados contenidos de no hidrocarburos, sobre todo compuestos sulfurados difíciles de procesar. Kashagan, el tercer campo de gas del país afronta los mismos obstáculos. El potencial combinado de Tengiz y Kashagan oscila entre los 30 bcm y 50 bcm al año, aunque buena parte del mismo será reinyectado para aumentar la recuperación de petróleo, por lo que una producción importante de gas sólo se prevé para más allá de 2030.

Las dificultades para tratar, almacenar y comercializar el gas natural han convertido a Kazajstán en el sexto país que más gas quema (*flaring*) en el mundo, unos 5,2 bcm en 2008 (AIE, 2010), aunque en los últimos años se haya reforzado la regulación y el *flaring* haya disminuido de manera importante.

South Yolotan, el supercampo de gas natural de Turkmenistán se sitúa muy lejos del Caspio, en la región suroriental del país, cerca de las fronteras con Irán y Afganistán. Fue descubierto en 2006 y será el primer vector de las exportaciones de la región en las próximas décadas, con unas reservas recuperables medias de unos 6.000 bcm, pero en un margen muy amplio entre 4.000 y 14.000 bcm. En octubre de 2011 una auditoría estimó que las reservas estaban en el rango más elevado de las previsiones, colocando a South Yolotan como el segundo mayor campo de gas del mundo. La AIE (2010) estima que con la primera fase South Yolotan podría alcanzar una producción de 30 bcm anuales en 2020 y con la segunda 60 bcm en 2025.

En 2009 las autoridades de Turkmenistán concedieron una serie de contratos para la primera fase de desarrollo del campo. Los contratos fueron obtenidos por Petrofac y Gulf Oil&Gas (EAU), LG y Hyundai (Corea del Sur) y la CNCP (China). La compañía nacional Turkmengaz mantendría la gestión de las operaciones. El China Development Bank financió un préstamo de 4.000 millones de dólares para la primera fase del proyecto, y en 2011 una cantidad similar para la segunda fase. El campo estaría operativo en 2013, pero exportaría el gas producido a China por el gasoducto Central Asia-China (CAC). No obstante, la gestión por parte de una compañía sin experiencia previa como Turkmengaz de un campo

tan vasto y complejo, con elevado contenido de gases no hidrocarburíferos, puede incurrir en retrasos importantes; se trataría, por otra parte, de algo frecuente en los campos del Caspio oriental.

El gas de la segunda fase de South Yolotan podría destinarse a un tercer mercado, además de los de Rusia y China, para aumentar la diversificación de la demanda turkmena, sobre todo frente a Rusia. En qué medida parte de ese gas podría transitar hacia los mercados europeos por el corredor del Cáucaso Sur es otra de las grandes cuestiones del futuro del Corredor Sur del gas de la UE. Las autoridades turkmenas cada vez son menos proclives a firmar los PSA y la única compañía internacional que ha conseguido acceso a los demás recursos *onshore* en el interior del país ha sido la CNCP. Sin embargo, parte de la solución podría estar en campos más cercanos, situados *offshore* en el Caspio, como el proyecto de gas asociado operado por Petronas (Malasia), que espera alcanzar una producción de 10 bcm en 2015. Otras compañías han firmado PSA en varios bloques *offshore*, como Itera (Rusia), RWE, Wintershall, Maersk y OMEL, si bien los tres últimos no tuvieron éxito en sus exploraciones.

## ■ EL CÁUCASO Y EL CORREDOR SUR DE LA UE

Aunque el concepto de Corredor Sur se aplica exclusivamente al gas natural, el Cáucaso también constituye un corredor importante para el petróleo del Caspio, especialmente para el crudo azerí. El petróleo de Kazajstán, en cambio, se exporta casi en su totalidad por Rusia, y las perspectivas de acomodar mayores exportaciones de crudo de Kashagan por el corredor del Cáucaso Sur resultan inciertas. Esa incertidumbre no se refiere tanto a la falta de capacidad futura de este corredor (que de hecho opera bastante por debajo de su capacidad) como a la existencia de capacidad ociosa en el sistema de oleoductos rusos, lo que permite a estos poner en duda la viabilidad económica de un corredor alternativo, sobre todo cuando en las próximas décadas el declive de la producción en los campos rusos libere aún más capacidad en esos oleoductos.

El corredor caucásico del gas presenta mayores complejidades geopolíticas y geoeconómicas<sup>(9)</sup>. Sólo la producción de Shah Deniz parece asegurada para los mercados europeos, una vez traída la cantidad contratada por Turquía. El acceso al gas de Turkmenistán resulta mucho más problemático, en la medida en que depende de una competencia a tres niveles difícil de

---

<sup>(9)</sup> Al respecto, ver RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J., "Geopolítica del gas: las novedades en el corredor sur de suministro a la UE", Documentos de Análisis del IEEA, n° 10/2012, disponible en [http://www.ieea.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2012/DIEEEA10-2012\\_FJRG\\_Geopolitica\\_del\\_gas\\_las\\_novedades\\_en\\_el\\_corredor\\_sur\\_de\\_suministro\\_a\\_la\\_UE.pdf](http://www.ieea.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA10-2012_FJRG_Geopolitica_del_gas_las_novedades_en_el_corredor_sur_de_suministro_a_la_UE.pdf)

---

despejar: entre la UE y China por conseguir suministros de Turkmenistán; entre Turkmenistán y Azerbaiyán por abastecer el mercado europeo, y entre Turkmenistán y Rusia por la política rusa referida al tránsito del gas turkmeno. Al igual que la anterior, esta sección dedica sendos subapartados a la problemática de los corredores de petróleo y gas.

- *Corredores de petróleo*

Las infraestructuras de transporte de petróleo en el Cáucaso Sur están dedicadas básicamente a la exportación del crudo del supercampo ACG y los demás campos azeríes, aunque también acoge una pequeña parte de las exportaciones de Kazajstán. En total, la capacidad del conjunto del sistema supera los 1,6 mbd, y sin contar la ruta rusa los 1,4 mbd; esa capacidad puede ser además ampliada en 0,4 mbd con facilidad. Por tanto, resulta más que suficiente para acomodar la producción actual y esperada azerí en las próximas décadas: 1 mbd actuales, 1,2 mbd en 2015-2020, declive suave hasta 2030 y fuerte después. De hecho, cuenta incluso con capacidad ociosa para transportar crudo kazajo en cantidades superiores a las actuales (en 2009, unos 65.000 barriles/día [AIE, 2010]).

Entre las estrategias de diversificación de Kazajstán se incluye potenciar sus exportaciones de crudo por la ruta del Cáucaso Sur, lo que supondría expandir su capacidad. Sin embargo, la secuencia esperada de entrada en producción de los grandes campos kazajos sucede en el tiempo al pico de producción del ACG. La producción de Kazajstán hace *plateau* a partir de 2025, justo cuando se inicia el declive del ACG. En consecuencia, no tiene sentido económico aumentar la capacidad de transporte, sino optimizar en el tiempo su rendimiento: acomodar las exportaciones azeríes ahora y las kazajas después. Ese planteamiento permite a Kazajstán aprovechar el exceso de capacidad del corredor, siempre que Azerbaiyán no haga nuevos descubrimientos.

El mapa 6-2 (y en mayor detalle el mapa 6-3) recoge los tres oleoductos existentes en la actualidad, BTC, Bakú-Novorossiysk, y Bakú-Supsa, a los que hay que añadir la ruta ferroviaria Bakú-Kulevi. El principal oleoducto, y el más conocido, es el Bakú-Tiflis-Ceyhán (BTC), el icono occidental de la denominada *pipeline politics* o *pipeline diplomacy*, como los gasoductos Nord Stream y Turkmenistan-China pueden serlo de Rusia y China, respectivamente. La historia del BTC es bien conocida y no es necesario repetirla aquí salvo en sus elementos esenciales<sup>(10)</sup>. Se concibió bajo una visión estratégica: EE. UU. quería apoyar la independencia de las nuevas repúblicas exsoviéticas frente a Rusia dándoles acceso directo a los mercados

---

<sup>(10)</sup> Un relato reciente se encuentra en Yergin (2011).

internacionales de crudo, al tiempo que entendía que el Caspio supondría la llegada al mercado de nuevos recursos a través de nuevas rutas, reduciendo la vulnerabilidad del sistema energético mundial a las decisiones de Rusia, la OPEP, o sus grandes productores. Debe destacarse que el destino del crudo exportado por el BTC es básicamente el mercado europeo.

Pero a esa visión se añadió la existencia de recursos recuperables significativos, aunque no tanto como se esperó en un primer momento. Aunque la visión estratégica no se vio enteramente acompañada por los recursos descubiertos y supuso un cambio menor al esperado en los equilibrios de la geopolítica de la energía, los recursos fueron explorados, y son producidos y exportados por varias compañías internacionales lideradas por BP. El resultado es un oleoducto de casi 1.800 km que une la terminal azerí de Sangachal en el Caspio con el puerto mediterráneo turco de Ceyhán a través de Georgia. Fue construido y está operado por la BTC Co., un consorcio de once empresas liderado por BP (30,1%), que gestiona el BTC bajo una estructura de participación muy similar a la del campo ACG. Su coste alcanzó los 4.000 millones de dólares; los principales socios son SOCAR (25%), Chevron (8,9%), Statoil (8,7%), TPAO (6,5%), Eni y Total (5% cada una).

Mapa 6-2. Corredores de gas y petróleo en el Cáucaso Sur



Fuente: SOCAR, <http://www.socar-germany.de/eng/socar/scp.html>. Accedido el 4 de febrero de 2012.

Desde su inauguración en 2006, el BTC es la ruta principal de exportación de crudo del Cáucaso Sur, con una capacidad de 1,2 mbd que puede ser ampliada a 1,6 mbd añadiendo nuevas estaciones de bombeo. De hecho,

el BTC opera por debajo de su capacidad: en 2009 apenas transportó 0,8 mbd debido a la paralización de la producción en el ACG por una fuga de gas. El exceso de capacidad tiene implicaciones sobre la tarifa de transporte, pues esta se calcula en base a un retorno garantizado a la inversión: a menor crudo transportado, mayor tarifa, lo que ha desviado por ejemplo crudo kazajo hacia otras rutas. Pese a ello, en 2010 el BTC ha seguido transportando crudo de Kazajistán y de Turkmenistán, aunque en pequeñas cantidades.

Además del impacto económico que supone sobre Azerbaiyán al permitirle exportar su crudo, el BTC proporciona unos ingresos sustanciales a Georgia y Turquía en concepto de peajes de tránsito, además de reducir considerablemente la congestión de petroleros que padecen el Bósforo y los Dardanelos, evitando el paso de unos 350 petroleros al año. Pese a evitar ambos *choke points* y el tránsito por la conflictiva región del Cáucaso Norte, el BTC no está exento de riesgos geopolíticos. Pese a estar enterrado, el 8 agosto de 2008 fue objeto de un ataque reivindicado por el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), región situada en los límites de su recorrido turco.

Asimismo, como discurre a apenas unos kilómetros de Osetia del Sur, la invasión rusa de dicha región separatista retrasó el reinicio de los suministros hasta finales de agosto de ese mismo año. Aunque en ningún momento las tropas rusas amenazaron el oleoducto, se produjo una situación de gran nerviosismo entre los gobiernos y las compañías occidentales sobre la seguridad de suministro del BTC (y del gasoducto que corre en paralelo, como veremos). El cierre temporal provocó que el Gobierno azerí redirigiese sus exportaciones de crudo por la ruta rusa en plena protesta internacional por la actitud rusa en Osetia, aumentando la desconfianza sobre el compromiso azerí con los consumidores europeos. Estas incertidumbres geopolíticas también se proyectan sobre las demás rutas menores existentes, que además cuentan con el defecto de obligar al crudo a transitar por los estrechos turcos.

El oleoducto Bakú-Novorossiysk, más conocido como la Ruta Norte o ruta temprana (*Northern Early Oil Pipeline*) es un oleoducto de unos 1.300 km que discurre entre la terminal de Sangachal, en la costa del Caspio al sur de Bakú, y la de Novorossiysk, en la costa rusa del mar Negro. En su recorrido discurre por Dagestán y Chechenia, aunque la segunda se bordea gracias al denominado “atajo checheno” (*Chechen bypass*). Recibe su nombre del hecho de ser concebido como la ruta del primer petróleo explotado en el ACG, y por eso su capacidad es reducida, apenas 0,1 bcm, y no hay planeada ninguna ampliación. La sección azerí está operada por SOCAR, y la rusa por Transneft, fruto de un contrato firmado en 1996 entre ambas

---

compañías y el consorcio que explota el ACG liderado por BP (AIOC-Azerbaijan International Operating Company). La exportación comenzó en octubre de 1997.

Esta ruta se beneficia de unas tarifas muy competitivas, pero a expensas de soportar primas de riesgo elevadas por los territorios por los que discurre y, sobre todo, por la gestión de Transneft. El sistema de oleoductos ruso carece de un sistema de compensación de calidades, por lo que las exportaciones de crudo ligero azerí no pueden ser compensadas por su pérdida de valor al mezclarse en el sistema de Transneft con crudos rusos de menor calidad (más pesados y azufrados). A esto se añade la voluntad de Azerbaiyán y los socios del ACG de no dejar la ruta de las exportaciones de crudo en manos de Rusia. En diciembre de 2006 Azerbaiyán anunció que dejaba de exportar su crudo por el oleoducto tras una disputa con Rusia sobre los suministros de gas natural. En 2007 la AIOC dejó de utilizar el oleoducto, básicamente debido a la entrada en funcionamiento del BTC, y solo SOCAR ha continuado exportando cantidades cada vez menores de crudo por aquel.

La segunda alternativa en el tiempo fue el oleoducto Bakú-Supsa, que finaliza en la terminal del mismo nombre en la costa georgiana del mar Negro, un corredor más conocido como la ruta occidental (*Western Export Route*) que en realidad es un reacondicionamiento de secciones ya existentes construidas en la época soviética. Fue terminado en 1999 con una longitud de más de 800 km y una capacidad similar al anterior, de unos 0,1 mbd, aunque llegó a transportar 0,15 mbd en 2003. Transporta exclusivamente el crudo del ACG y está operado por BP en el marco de un contrato trilateral entre la AIOC, SOCAR y el Gobierno georgiano. Se inauguró en 1999 y costó más de 550 millones de dólares. En 2006 se detuvo el transporte de crudo y se llevaron a cabo reparaciones importantes, sobre todo, en los segmentos construidos en época soviética, incluyendo un cambio de ruta en una de las secciones del oleoducto. El 6 de agosto de 2008 se reiniciaron las exportaciones a tiempo de recanalizar parte de las exportaciones azeríes afectadas por la explosión del BTC de ese mismo año; el 12 de agosto fue cerrada de nuevo por BP, debido al conflicto de Osetia del Sur. Posteriormente ha sido retomada como una de las rutas de exportación del ACG.

A los oleoductos mencionados se une la ruta ferroviaria Bakú-Kulevi/Batumi (RAIL), que une Bakú con las terminales georgianas de Kulevi y Batumi en el mar Negro y tiene una capacidad de unos 0,22 mbd. Esos microcorredores incluyen también otras infraestructuras, como las terminales de carga o las instalaciones de almacenamiento, que coinciden con el origen/destino de los oleoductos. Los propios oleoductos (como los

---

gasoductos) tienen estaciones de bombeo (o de compresión) a lo largo de su recorrido. En la práctica, tras la entrada en funcionamiento del BTC este conjunto de microcorredores ha cumplido una función de respaldo o redundancia como rutas alternativas o suplementarias al BTC.

Como se apuntó en la sección anterior, Kazajstán es el único productor de la región con potencial para convertirse en un gran exportador mundial de crudo y el único del que se esperan aumentos de producción significativos, más petróleo “nuevo”. En el escenario de Nuevas Políticas de la AIE (2010), pasaría de una producción de 1,7 mbd en 2010 a una previsión de 4 mbd hacia 2025, siempre en función de los progresos experimentados en Kashagan. De hecho, junto a las fuertes incertidumbres sobre el marco legal y regulatorio y la operación de los proyectos de exploración y producción, el principal reto lo constituye la insuficiente capacidad de exportación para canalizar el crudo que se espera producir para 2015.

Las opciones pasan por seguir dependiendo de manera acrecentada de las rutas rusas, o por ampliar la capacidad de exportación hacia China y/o los mercados europeos a través del Cáucaso Sur. Aunque este trabajo se centra en el Cáucaso, es necesario mencionar al menos las alternativas rusa y china. Como ya se apuntó, la ruta rusa concentra el 75% de las exportaciones kazajas de crudo: unos 0,3 mbd por el oleoducto Atyrau-Samara y unos 0,65 mbd por el Caspian Pipeline Consortium (CPC) que une Tengiz con Novorossiysk. Ambos oleoductos arrastran retrasos en las decisiones necesarias para ampliar su capacidad a aproximadamente el doble de la actual. A ellos se suman varias rutas ferroviarias con una capacidad de unos 0,25 mbd, con capacidad de ampliación hasta los 0,5 mbd. El oleoducto Kazajstán-China alcanzó su capacidad máxima a principios de 2011, unos 0,24 mbd, y ha costado unos 3.000 millones de dólares. Otra ampliación hasta los 0,4 mbd está prevista para 2015, aunque se planean ulteriores expansiones en su capacidad conforme se desarrolle la producción de Kashagan.

La capacidad de las rutas mencionadas deja, por tanto, espacio para la diversificación hacia el corredor del Cáucaso Sur. En 2009 menos del 20% de las exportaciones de crudo de Kazajstán (unos 0,22 mbd) fueron transportados a través del Caspio con destino a Azerbaiyán, Rusia e Irán. El proyecto del Sistema de Transporte Caspio de Kazajstán (KCTS) planea un desarrollo importante de esos flujos, pero sobre todo del corredor del Cáucaso Sur hacia el Mediterráneo. La idea es construir un oleoducto de unos 750 km entre el campo de Kashagan y una nueva terminal en Kuryk, desde donde el petróleo sería transportado por una nueva flota de petroleros de unas 60.000 tm que sustituiría a la actual, formada por barcos pequeños y obsoletos. El destino sería Azerbaiyán, para allí conectar con el BTC. La

---

capacidad del KCTS podría alcanzar primero los 0,5 mbd para expandirse después hasta 1 mbd para acomodar la producción entrante de Kashagan.

Aunque se ha avanzado en las negociaciones, éstas plantean muchas dificultades. En primer lugar, aunque se ha alcanzado un acuerdo intergubernamental entre Azerbaiyán y Kazajstán, con la participación de SOCAR y KazMunaiGaz, se trata de un sistema logístico complejo que entraña muchos problemas en materia de participación, propiedad, financiación y operación del sistema. Hasta ahora el KCTS se ha beneficiado de la pasividad de Rusia, o mejor de su renuencia a aumentar la capacidad del CPC. Pero un cambio de decisión para expandirlo dañaría seriamente las perspectivas económicas del KCTS. Las negociaciones entre los gobiernos y las empresas implicadas serán también complicadas.

En todo caso, Azerbaiyán, Georgia y Turquía están interesadas en aprovechar al máximo la capacidad del BTC (que permanece infrautilizado), y algo semejante pasa con Kazajstán, que quiere diversificar y aumentar sus exportaciones. Lo mismo sucede con las grandes empresas que operan el oleoducto y los campos de ACG (estos mediante consorcios muy similares tras los cuales está BP) y las que explotan los recursos de Kashagan. Pese a ello, según la AIE (2010), hasta 2020 el grueso de la nueva capacidad de transporte provendrá de los corredores rusos, y sólo después, y hasta 2025, se contaría con nueva capacidad en el corredor transcaspiano. Según la AIE, la ruta transcaspiana del KCTS podría alcanzar su plena capacidad hacia 2020-2025, con unos 1,1 mbd, alrededor del 25% de las exportaciones netas de Kazajstán en esa fecha.

Una vez más, debe destacarse que a las consideraciones geopolíticas deben sumarse las económicas. El beneficio neto tras descontar los costes de transporte (*netback*) favorece la ruta del Cáucaso Sur para el petróleo de Azerbaiyán y el CPC para Kazajstán. El mayor *netback* (más de 70 dólares por barril) se obtiene en el oleoducto Bakú-Supsa, seguido de cerca por el BTC. Las demás rutas del petróleo azerí son más costosas y proporcionan menos de 70 dólares por barril: el *swap* con Irán, por ferrocarril o la Ruta Norte a Novorossiysk. Para Kazajstán los mayores costes de transporte se traducen en un *netback* menor: los costes por el corredor del Cáucaso Sur se sitúan alrededor de los 65 dólares por barril, entre los 67 del CPC y unos 62 para China (AIE, 2010).

- *Corredores de gas natural*

El análisis de los corredores de gas natural mantiene a Azerbaiyán como el proveedor más importante del Caspio para los mercados europeos, seguido esta vez de Turkmenistán como potencial suministrador futuro. El gas de

---

Kazajstán no parece fácilmente comercializable a través del Caspio y no hay previsiones firmes al respecto. Buena parte de la discusión europea parece centrarse en conseguir el acceso a los recursos de Turkmenistán. Al igual que ocurría con el crudo de Kazajstán, parece importante prever los futuros proveedores sin desatender a los actuales y más inmediatos. La producción de gas de Azerbaiyán destinada a la exportación se dirige, y seguirá haciéndolo en el futuro, hacia Georgia, Turquía y, en el futuro, entroncando con el Corredor Sur del gas, también Europa. Las perspectivas sobre el destino final del gas turkmeno son más inciertas. Pero precisamente de ellas depende el diseño y el alcance del Corredor Sur del gas.

En la actualidad está en funcionamiento un gasoducto, el *South Caucasus Pipeline-SCP*, construido para exportar la producción de Shah Deniz I al mercado turco. El SCP discurre en paralelo al BTC, aprovechando sus derechos de tránsito, hasta el interconector turco de Erzurum (véanse los mapas 6-2 y 6-3), donde enlaza con la red turca mediante un nuevo gasoducto construido por BOTAS. Con una capacidad de 8 bcm/años, puede ser ampliada a 20 bcm/año para acomodar la producción de Shah Deniz II, que se estima puede estar en producción para finales de 2016. En junio de 2010, Azerbaiyán y Turquía firmaron un acuerdo que asigna 6 bcm/año de la segunda fase de Shah Deniz al mercado turco (que podrían ser reexportados) y especifica las condiciones de tránsito de 8,5 bcm/año adicionales destinados a los mercados europeos.

En este punto entronca la discusión del proyecto Nabucco (mapa 6-4). Nabucco contempla una capacidad inicial de 8 bcm/año (suficiente para acomodar la asignación europea de Shah Deniz II) ampliable a 25-31 bcm/año. Esa ampliación no puede ser cubierta con la producción azerí. Tampoco, al menos por el momento, con los recursos iraníes, iraquíes (kurdos) ni egipcios; el desarrollo de los nuevos campos *offshore* de gas de Israel, Líbano, Gaza y Chipre no estaba contemplado como potencial fuente de Nabucco. La única alternativa es Turkmenistán.

La Comisión ha intentado agregar suficiente demanda europea de gas para convencer a Turkmenistán de sustituirla por sus exportaciones a Rusia o China, mediante el proyecto de una Corporación de Desarrollo del Caspio (CDC), que agruparía la demanda europea de todos los gasoductos en proyecto en el sudeste de Europa en ese momento (Nabucco, el Interconector Turquía-Grecia-Italia-ITGI, y el gasoducto Trans-Adriático-TAP). La idea era presentar una oferta conjunta y única de compra de gas a largo plazo a Turkmenistán para poder obtener la financiación necesaria para transportar el gas turkmeno hasta Bakú.

En enero de 2011 el presidente Barroso y el Comisario Oettinger viajaron a Bakú y Ashgabat para reunirse con los presidentes Aliyev y

Berdimuhamedov. En Bakú, el presidente Barroso firmó una declaración conjunta con el presidente Aliyev en apoyo de la asignación de los recursos disponibles de gas azerí, pero la variable turkmena no pudo ser despejada. Finalmente, el 12 de septiembre de 2011 la UE emitió un mandato para que la Comisión negocie un tratado vinculante con Azerbaiyán y Turkmenistán para construir un sistema de gasoductos transcaspianos (Trans Caspian Pipeline System-TCPS), básicamente un gasoducto submarino que conecte Turkmenistán con Azerbaiyán, además de algunos de sus campos de gas *offshore* del Caspio. Se trata de la primera vez en que la UE propone un tratado para apoyar un proyecto de infraestructuras. El tratado incluiría los compromisos entre la UE y los dos países del Caspio, los acuerdos bilaterales necesarios entre estos dos últimos para la construcción y operación del gasoducto, el marco legal y regulatorio aplicable al gas transportado, y el reconocimiento de acuerdos comerciales.

Esta propuesta afronta varias incertidumbres. En primer lugar, las objeciones de la Dirección General de Competencia de la Comisión, pues es un claro ejemplo de *cartel* de compradores. Tampoco está clara la voluntad política de Azerbaiyán y Turkmenistán de asegurar un corredor transcaspiano dadas las disputas sobre delimitación marítima entre ambos países. Y, por supuesto, el litigio con Rusia e Irán sobre la naturaleza jurídica del Caspio, que se plasma en la oposición al tendido de gasoducto alguno en el lecho del Caspio, en el caso de Rusia alegando razones medioambientales.

Pero tal vez las mayores incertidumbres se den del lado del *upstream* en Turkmenistán: el CDC está negociando flujos de unos 30 bcm/año, muy superiores a la producción esperada del *offshore* turkmeno, que como se vio sería el único accesible a medio plazo para un sistema de transporte transcaspiano. Ello requeriría contar con la producción de los campos del interior del país, pero estos se encuentran fuera del alcance de las compañías internacionales, con la única excepción de la CNPC, que pretende destinar esa producción hacia China. En este contexto no queda claro cómo Turkmenistán podrá garantizar el gas necesario que justifique la construcción de nuevas infraestructuras de transporte y permita su financiación.

El último episodio del libreto de Nabucco es la irrupción de BP, operadora de Shah Deniz y del SCP, en la competencia por hacerse con el gas transportado por el Corredor Sur hasta Europa. En septiembre de 2011 y coincidiendo con el mandato de la Comisión para negociar el TCPS, BP propuso un nuevo gasoducto, el South-East Europe Pipeline (SEEP). Se trata de una versión reestructurada y redimensionada del Nabucco, pero que evita las inversiones de éste (más de 10.000 millones de dólares), aprovechando los inter-conectores existentes en el sudeste de Europa. A diferencia del Nabucco y sus más de 4.000 km, el SEEP sólo tendría

---

1.300 km. Al igual que sus otros competidores (ITGI y TAP) su capacidad es de unos 10 bcm, pensada para exportar la producción de Shah Deniz II, pero no el gas de Turkmenistán.

## ■ CONSIDERACIONES FINALES

De las secciones anteriores se derivan algunas conclusiones relevantes, tanto sobre los corredores de gas como de petróleo. Tal y como ya se ha apuntado, el objetivo estratégico de la Comisión Europea estriba en que el Corredor Sur abastezca entre el 10% y el 20% de la demanda europea de gas para 2020, es decir, entre 50 y 90 bcm al año. Los datos aportados muestran que el Caspio no puede proporcionar esas cantidades, ni siquiera situarse en la franja inferior de dicho objetivo. Según la AIE (2011, tabla 9.1), la exportaciones de gas de los cuatro países del Caspio considerados alcanzarían en 2020 los 100 bcm, pero sólo 34 bcm estarían disponibles para los mercados europeos y el Corredor Sur (de los que habría que deducir los destinados a Turquía); el principal destino sería China (básicamente gas de Turkmenistán) con unos 37 bcm, mientras que 23 bcm se exportarían a Rusia<sup>(11)</sup>.

Para 2035, la AIE (2011) prevé una demanda de gas de la UE de 515 bcm. Mantener el objetivo para el Corredor Sur en el 10-20% equivale a unas exportaciones de la región hacia la UE de unos 50-100 bcm, mientras que la AIE estima que su capacidad de exportación hacia el Corredor Sur sería de 42 bcm. Es decir, aunque en el muy largo plazo las previsiones apuntan a una aproximación al objetivo de la Comisión, este parece inalcanzable para 2020. En consecuencia, y pese a los esfuerzos de la Comisión, parece imponerse un redimensionamiento a la baja del Corredor Sur del gas que responda a las capacidades de producción del Caspio, puesto que los otros suministradores potenciales (Irán, Iraq, Egipto) no se encuentran actualmente, ni probablemente en el corto plazo, en disposición de asegurar el acceso a sus recursos.

Esto apunta a un redimensionamiento del Corredor Sur del gas a favor de los proyectos alternativos a Nabucco, menos integradores y ambiciosos políticamente, pero más pragmáticos y viables económicamente. A los ya mencionados se ha añadido en los últimos meses una propuesta de gasoducto impulsada por BP, de magnitudes similares a las alternativas a Nabucco, pero con la fuerza de ser propuesta por el operador de Shah Deniz. Nabucco también afronta la competencia rusa del proyecto *South Stream*. Aunque su tratamiento no es objeto de estas páginas, debe

---

<sup>(11)</sup> Las magnitudes se refieren al escenario de Nuevas Políticas de la AIE, que este organismo suele utilizar como referencia. En otros escenarios las cifras varían, pero no en perspectiva comparativa con otros productores, y por tanto las implicaciones apenas sufren alteración alguna.

---

destacarse que el gas de Azerbaiyán y Turkmenistán significaría para Europa gas “nuevo” (nuevos recursos) de nuevos proveedores y por nuevas rutas, mientras que en el caso del *White Stream* se trata del mismo gas, por distinta ruta, pero con el mismo proveedor.

En lo que respecta al petróleo, y pese a los proyectos para tender nuevos corredores de exportación de crudo desde el Caspio, tanto hacia Oriente (oleoducto Kazajstán-China) como hacia Occidente (BTC), Rusia seguirá constituyendo la ruta de tránsito de más de la mitad del petróleo exportado por los productores del Caspio. Ello se debe a que las tres cuartas partes de petróleo exportado por Kazajstán, el mayor productor de los cuatro países del Caspio analizados, trascurren actualmente por Rusia. La expansión del Caspian Pipeline Consortium (CPC) desde el puerto de Atyrau en la costa del Caspio kazajo hasta Novorossiysk en la costa rusa del mar Negro reforzará el papel de Rusia como ruta de tránsito del crudo de Kazajstán.

Por otro lado, las perspectivas sobre la expansión de la producción de petróleo de Kazajstán también son inciertas, básicamente por las dudas sobre la entrada en producción de la segunda fase del campo de Kashagan. El escenario de Nuevas Políticas de la AIE (2011) proyecta un aumento de la producción de Kazajstán desde 1,6 mbd en 2010 a 2,3 mbd en 2020 y 3,9 mbd en 2035. El grueso de esta nueva producción se destinará a la exportación, pero el objetivo de Kazajstán es, junto a la ampliación de la ruta China mediante la ampliación del oleoducto Kazajstán-China, diversificar el tránsito por Rusia del crudo destinado a la UE por la ruta del Cáucaso Sur.

La racionalidad económica de la ruta del Cáucaso puede verse afectada por el hecho de que Rusia dispondrá de capacidad excedente con dirección oeste en su sistema de oleoductos hacia 2020, debido al declive de su propia producción. Ello le permitiría optimizar el uso de las infraestructuras existentes y, sobre todo, ofrecer tarifas de transporte muy competitivas y difíciles de superar por el corredor del Cáucaso Sur. Por ello, lo previsible es que la producción de Tengiz siga transitando por el CPC y sólo pueda contarse con una parte probablemente menor de la eventual producción de Kashagan para su transporte por la ruta del Cáucaso Sur. El BTC seguiría estando ocupado por el crudo del campo azerí ACG. Es decir, a diferencia de lo que ocurre con el gas, el corredor de petróleo del Cáucaso Sur no plantea grandes expectativas de crecimiento, aunque seguirá consistiendo en un mecanismo de diversificación de los suministros para los consumidores europeos.

En su conjunto, el Cáucaso Sur supone un corredor estratégico para el aprovisionamiento europeo de gas y petróleo, y las perspectivas apuntan a que su importancia tenderá a aumentar en el futuro. El corredor del

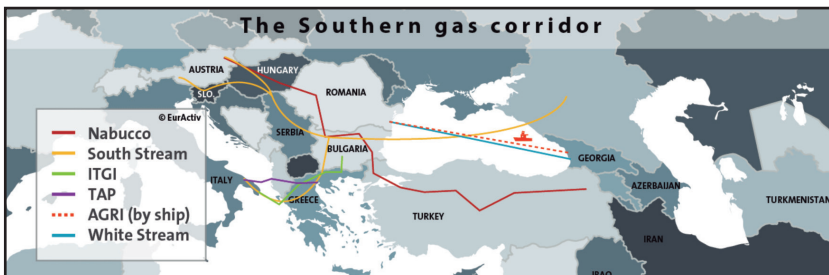
Cáucaso permite el acceso a los mercados mundiales, y europeos, de nuevos recursos de gas y petróleo del Caspio, y supone, por tanto, un factor de diversificación muy importante en un mercado mundial marcado por una reducida capacidad ociosa de producción y una demanda tendencialmente creciente en los países emergentes y en desarrollo. Pero el Cáucaso no parece poder cumplir las expectativas levantadas tras la caída de la Unión Soviética en términos de producción ni, tampoco, de capacidad de transporte. Puede contribuir a reducir la vulnerabilidad energética europea, pero solo de manera limitada. Al menos no en la medida suficiente como para no profundizar el foco de la política energética exterior europea en los países axiales del mercado mundial y regional de hidrocarburos a largo plazo: Rusia y el golfo Pérsico, entre los primeros; y, a nivel regional y en un segundo nivel, el Norte de África y los nuevos recursos del Mediterráneo oriental.

**Mapa 6-3. Azerbaiyán: Corredores de gas y petróleo**



Fuente: SOCAR. <http://www.socartrading.ch/en/export-options-104.html>. Accedido el 9 de febrero de 2012.

**Mapa 6-4. El Corredor Sur del gas**



Fuente: Euractiv. <http://www.euractiv.com/energy/europes-southern-gas-corridor-great-pipeline-race-links-dossier-498558>. Accedido el 4 de febrero de 2012.

**■ ACRÓNIMOS**

ACG	Azerí-Chirag-Guneshli
AIE	Agencia Internacional de la Energía
AIOC	<i>Azerbaijan International Operating Company</i>
bcm	billion cubic meters (miles de millones de m <sup>3</sup> )
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BG	British Gas
BP	British Petroleum
BTC	Bakú-Tiflis-Ceyhán (oleoducto)
CAC	Central Asia Center (gasoducto)
CAC	Central Asia-China (gasoducto)
CDC	Corporación de Desarrollo del Caspio
CNPC	China National Petroleum Corporation
CPC	Caspian Pipeline Consortium (petróleo)
EIA	(US) Energy Information Administration
GNL	Gas Natural Licuado
IFC	Corporación Financiera Internacional
ITGI	Interconector Turquía-Grecia-Italia (gasoducto)
KCTS	Sistema de Transporte Caspio de Kazajstán (petróleo)
NG-3	Natural Gas Route 3
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PSA	Production Sharing Agreements
SEEP	South-East Europe Pipeline (gasoducto)
SCP	South Caucasus Pipeline (gasoducto)
SOCAR	State Oil Company of Azerbaijan Republic
TAP	Trans-Adriatic Pipeline (gasoducto)
TAPI	Turkmenistán-Afganistán-Pakistán-India (gasoducto)
TCO	TengizChevrOil
TCPS	Trans Caspian Pipeline System (gasoductos)
TPAO	Türkiye Petrolleri AO

---

## ■ BIBLIOGRAFÍA

- ADEEBFAR (2005). *Geopolitical Dimensions of the Main Export Pipeline in the Caspian Region*, Institute for International Energy Studies, Teherán.
- AIE (2010). *World Energy Outlook 2011*, París.
- AIE (2010). *World Energy Outlook 2010*, París.
- ARTEAGA, F. y G. ESCRIBANO (2012). “Irán y el cierre del Estrecho de Ormuz: analizando los riesgos militares y energéticos”, *ARI del Real Instituto Elcano*, n.º 5/2012.
- BAHGAT, G. (2007). “Prospects for energy cooperation in the Caspian Sea”, *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 40, pp. 157-168.
- BARYSCH, K., ed. (2011). *Green, safe, cheap. Where next for EU energy policy?*, Center for European Reform, [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)
- BARYSCH, K. (2010). “Should the Nabucco pipeline project be shelved?” CER Policy Brief, mayo, [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)
- BENAVIDES, P. (2010). “Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia en el ámbito de la energía”, en J. M. Beneyto y C. Powell (eds.) *Unión Europea y Rusia ¿Competencia o Cooperación?* Madrid: Biblioteca Nueva, Madrid, pp. 209-225.
- BENAVIDES, P. (2011). “Infraestructuras energéticas en la Unión Europea. El gasoducto Nord Stream en marcha”, *Cuadernos de Energía*, n.º 33, diciembre.
- BENEYTO, J. M. y C. POWELL, eds. (2010). *Unión Europea y Rusia ¿Competencia o Cooperación?* Madrid: Biblioteca Nueva.
- BILGIN, M. (2009). “Geopolitics of European natural gas demand: Supplies from Russia, Caspian and the Middle East”, *Energy Policy*, vol. 37, n.º 11.
- BOONSTRA, J. y N. MELVIN (2011). “Challenging the South Caucasus security deficit”, FRIDE Working Paper n.º 108, abril.
-

- BUCHAN, D. (2011). “Expanding the European dimension in energy policy: the Commission’s latest initiatives”, SP n.º 23, Oxford Institute for Energy Studies.
- CORNELL, S. E. (2011). “The Caucasus in Limbo”, *Current History*, octubre, pp. 283-289.
- CORNELL, S. E. (2009). “Pipeline Power: The War in Georgia and the Future of the Caucasian Energy Corridor”, *Georgetown Journal of International Affairs*, winter/spring, pp. 131-139.
- DELCOUR, L. y H. DUHOT (2011). “Bringing South Caucasus Closer to Europe: Achievements and Challenges in ENP Implementation”, Natolin Research Paper nº 3/2011, College of Europe.
- EIA - [US] Energy Information Administration (2012a). *Azerbaiyán: Country Analysis Brief*, January. <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=AJ> Accedido el 3 de febrero de 2012.
- EIA (2012b). *Uzbekistán: Country Analysis Brief*, January. <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=UZ> Accedido el 3 de febrero de 2012.
- EIA (2012c). *Turkmenistán: Country Analysis Brief*, January. <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=TX> Accedido el 3 de febrero de 2012.
- EIA (2010). *Kazajistán: Country Analysis Brief*, November. <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=KZ> Accedido el 3 de febrero de 2012.
- ESCRIBANO, G. (2012). “La hora de Europa, también en política energética exterior”, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano n.º 2/2012, enero.
- ESCRIBANO, G. (2011). “Energía en el Norte de África: vectores de cambio”, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano nº 13/2011, junio.
- FINON, D. y C. LOCATELLI (2008). “Russian and European gas interdependence: Could contractual trade channel geopolitics?”, *Energy Policy*. 28 (1).
- HAGHIGHI, S.S. (2007). *Energy Security: The External Legal Relations of the European Union with Major Oil and Gas Supplying Countries*, Hart Publishing, Oxford.
-

- International Crisis Group (2011a). “Armenia and Azerbaijan: Preventing War”, Europe Briefing n.º 60, 8 de febrero.
- International Crisis Group (2011b). “Azerbaiyán: Vulnerable Stability”, Europe Briefing n.º 65, 8 de agosto.
- International Crisis Group (2010). “Georgia-Russia: Learn to Live like Neighbours”, *Europe Report* n.º 207, 8 de agosto.
- ISMAILZADE, F. (2011). “Azerbaiyán-Turkey Energy Cooperation: Back to a Strategic Agenda”, German Marshal Fund Policy Brief On Turkey, 16 de noviembre.
- KASSENOVA, N. (2009). “Kazajstán, the South Caucasus corridor and Georgia-Russia War”, FRIDE-EUCAM Policy Brief n.º 3, enero.
- KAZANTSEV, A. (2008). “Russian Policy in Central Asia and the Caspian Region”, *Europe-Asia Studies*, vol. 20 n.º 6, pp. 1073-1088.
- KONOPLYANIK, A. (2009). “Gas transit in Eurasia: transit issues between Russian and the European Union and the role of the Energy Charter”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 27 (3).
- LOUGH, J. (2011). “Russia’s Energy Diplomacy”, Chatham House Briefing Paper, mayo.
- MARÍN, J. M., J. GARCÍA-VERDUGO y G. ESCRIBANO (2011). *Energy Security for the EU in the 21st Century. Markets, Geopolitics and Corridors*, Routledge, Oxon y Nueva York.
- NIES, S. (2011). *Oil and Gas Delivery to Europe. An Overview of Existing and Planned Infrastructures*, Étude IFRI n.º 11, Serie Gouvernance Européenne et Géopolitique de l’Énergie.
- NIXEY, J. (2010). “The South Caucasus: drama on three stages”, en R. Niblett (ed.): *America and a Changed World: A Question of Leadership*, Chatham House, mayo.
- PARDO, O. (2008). “Literature Review on the Case Study of the Republic of Georgia”, EUPROX state-of-the-art Reports, n.º 1, July 2008. Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d’Estudis Europeus.
-

- PFLÜGER, F (2012). “The Southern Gas Corridor: Reaching the Home Stretch”, *European Energy Review*, 12 de enero. <http://www.europeanenergyreview.eu/site/pagina.php?id=3455> Accedido el 9 de febrero de 2012.
- PFLÜGER, F. y A. DUERO (2011). “New stability and prospects for Kurdish oil and gas”, *European Energy Review*, 5 de diciembre. <http://www.europeanenergyreview.eu/site/pagina.php?id=3396> Accedido el 8 de febrero de 2012.
- RENNER, S. (2009). “The Energy Community of Southeast Europe: A Neo-Functionalist Project of Regional Integration”, *European Integration online Papers*, vol. 13.
- SADEGH-ZADEH, K. (2008). “Iran’s Strategy in the South Caucasus”, *Caucasian Review of International Affairs*, vol. 2, n.º 1.
- SHAFFER, B. (2011). “Israel-New natural gas producer in the Mediterranean”, *Energy Policy* 39, pp. 5379-5387.
- SIMURDIC, M. (2009). “The Energy Community: EU Energy Enlargement?”, *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, n.º 3.
- VASÁNCZKI, L. Z. (2011). “Gas Exports in Turkmenistan”, Note de l’IFRI, noviembre, Serie Gouvernance Européenne et Géopolitique de l’Énergie.
- VIRA, V. y E. FITZGERALD (2011). “The US and Iran: Competition Involving Turkey and the South Caucasus”, *Burke Report*, 4 de agosto, CSIS.
- WATKINS, E. (2012). “Cypriot government to challenge Turkey’s drilling plans”, *Oil&Gas Journal*, 20 febrero, p. 27.
- WISNIEWSKI, J. (2011). “EU Energy Diversification Policy and the Case of South Caucasus”, *Political Perspectives*, vol. 5, n.º 2, pp. 58-79.
- YERGIN, D. (2011). *The Quest: Energy, Security, and the Remaking of the Modern World*. Penguin Press.
- YENIKEYEFF, S. (2011). “Energy Interests of the ‘Great Powers’ in Central Asia: Cooperation or Conflict?”, *International Spectator*, vol. 46, n.º 3.
- YOUNGS, R. (2009). *Energy Security. Europe’s New Foreign Policy Challenge*, Routledge, Londres.
-

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador:*       **D. DARÍO VALCÁRCEL LEZCANO**  
*Consejero-delegado de Estudios de Política Exterior S.A.*
- Vocal y Secretario:* **D. FRANCISCO JOSÉ RUIZ GONZÁLEZ**  
*Capitán de corbeta de la Armada (DEM)*  
Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Vocales:*
- D. ALEXANDER RUSETSKY**  
*Director del Instituto Regional de Seguridad del Cáucaso Sur (Georgia)*
- D.ª NATALIA SHAPOVALOVA**  
*Investigadora asociada de FRIDE*
- D.ª DENIZ DEVRIM**  
*Investigadora Asociada del CIDOB*  
Coordinadora de programa en Transparencia Internacional (México)
- D. JOSÉ LUIS CALVO ALBERO**  
*Coronel del Ejército de Tierra (DEM)*  
Estado Mayor Conjunto
- D. GONZALO ESCRIBANO FRANCÉS**  
*Director del Programa de Energía del RIE*  
Profesor de Economía Aplicada de la UNED
-

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
<b>SUMARIO</b> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	11
<i>Capítulo I</i>	
<b>UNA APROXIMACIÓN GEOPOLÍTICA AL CÁUCASO</b>	
La pluridimensionalidad de la cooperación en el Cáucaso del Sur.....	25
La historia de los términos Zakavkazie (Transcaucasia), Transkavkasia Transcaucasia*) y Yuzhny Kavkaz (Cáucaso del Sur).....	28
Incongruencias de la geografía política del Cáucaso Sur.....	32
Principios fundamentales de la política de cada país y sus intereses nacionales.....	33
Distribución étnica y religiosa de la población.....	44
Esfera socioeconómica .....	53
Conflictos complejos y de múltiples componentes .....	60
Bibliografía.....	69
<i>Capítulo II</i>	
<b>LA UE EN EL CÁUCASO SUR</b>	
Introducción .....	75
Las relaciones entre la Unión Europea y los estados independientes del Cáucaso Sur en los años 1990 .....	76
Desde el observador pasivo hasta el actor principal: desde la ampliación de la UE hasta la guerra en Georgia.....	83
La Asociación Oriental y la EUMM: ¿la UE como un actor principal en el Cáucaso Sur?.....	91
Los estados miembros en el Cáucaso Sur.....	100
Conclusiones .....	108

*Capítulo III*

**EL PAPEL DE TURQUÍA COMO POTENCIA REGIONAL  
EN EL CÁUCASO Y EL MAR NEGRO**

La nueva visión de la política exterior turca en el siglo XXI.....	113
La política exterior de Turquía en el Cáucaso del Sur.....	119
El naciente multilateralismo en el Cáucaso del Sur y en la región del Mar Negro.....	131
Conclusiones.....	136
Bibliografía.....	137

*Capítulo IV*

**IRÁN, EL CÁUCASO Y LA SEGURIDAD DEL MAR CASPIO**

Introducción. La huella de Persia en el Cáucaso y el sur del Caspio.....	143
La influencia iraní en Transcaucasia.....	154
El Gran Juego hoy. Irán, Rusia y Turquía.....	157
El Caspio y Turkmenistán. La puerta de Asia Central.....	169
Conclusiones y perspectivas.....	176
Bibliografía.....	179

*Capítulo V*

**LA RUSIA CAUCÁSICA Y LA RELACIÓN DE LA FEDERACIÓN  
CON EL CÁUCASO SUR**

Introducción. El Cáucaso en la historia de Rusia.....	183
El Cáucaso Norte en la actual Federación Rusa.....	188
Los intereses y actuación de Rusia en el Cáucaso Sur.....	200
Conclusiones y perspectivas.....	210
Bibliografía.....	214

*Capítulo VI*

**EL CORREDOR ENERGÉTICO DEL CÁUCASO SUR Y SUS  
IMPLICACIONES PARA EUROPA**

Introducción.....	219
La UE y el corredor energético del Cáucaso Sur.....	220
Las fuentes del corredor energético del Cáucaso Sur.....	224
El Cáucaso y el Corredor Sur de la UE.....	242
Consideraciones finales.....	251
Acrónimos.....	254
Bibliografía.....	255

**COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO**

## ■ CUADERNOS DE ESTRATEGIA\*

N.º	TÍTULO
01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional
03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
07	Los transportes en la raya de Portugal
08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
09	Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional
14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española
15	Identidad y solidaridad nacional
16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992
17	Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética

---

\* Los Cuadernos de Estrategia están disponibles en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.

Nº	TÍTULO
20	El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
21	Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
22	La política española de armamento ante la nueva situación internacional
23	Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
24	La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
25	Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
26	Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
27	El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría
28	Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
29	Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
30	La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
31	Estudio de “inteligencia operacional”
32	Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
33	Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
34	La energía y el medio ambiente
35	Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas defensa
36	La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
37	Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
38	Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
39	Las fronteras del mundo hispánico
40	Los transportes y la barrera pirenaica

- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX
- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España

- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional
- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa

- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones
- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX

Nº	TÍTULO
103	La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
104	La profesionalización de las Fuerzas Armadas
105	Claves del pensamiento para la construcción de Europa
106	Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010
106-B	Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
107	Panorama estratégico 1999/2000
107	1999/2000 Strategic Panorama
108	Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
109	Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
110	El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
111	Ideas sobre prevención de conflictos
112	Panorama Estratégico 2000/2001
112-B	Strategic Panorama 2000/2001
113	Diálogo Mediterráneo. Percepción española
113-B	Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
114	Apartaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
115	La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
116	El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
117	Panorama Estratégico 2001/2002
117-B	2001/2002 Strategic Panorama
118	Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana
119	Seguridad y defensa en los medios de comunicación social
120	Nuevos riesgos para la sociedad del futuro

Nº	TÍTULO
121	La industria europea de defensa: presente y futuro
122	La energía en el espacio euromediterráneo
122-B	L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
123	Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
124	Nihilismo y terrorismo
125	El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
125-B	The Mediterranean in the New Strategic Environment
126	Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
127	Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
128	Comentarios de estrategia y política militar
129	La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
130	El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
131	Crisis locales y seguridad internacional: el caso haitiano
132	Turquía a las puertas de Europa
133	Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
134	Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
135	La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
136	Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
137	Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
138	La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
139	Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
140	Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima

- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa
- 145 B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta Europea y Africana a los problemas de seguridad en África
- 146 B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las Potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154 B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha