



Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: La inserción internacional de Armenia, Azerbaiyán y Georgia: la lógica de las alianzas en el Cáucaso Sur, luego de la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (1991-2016)

Autores (en el caso de tesis y directores):

Diego E. Álvarez Rivera

Khatchik DerGhougassian, dir

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2022

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



TESISTA: Diego E. Álvarez Rivera

TÍTULO: “La inserción internacional de Armenia, Azerbaiyán y Georgia.
La lógica de las alianzas en el Cáucaso Sur, luego de la desaparición de
la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (1991-2016)”.

Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

DIRECTOR: Khatchik DerGhougassian

Buenos Aires
2021

RESUMEN:

El objetivo principal de esta investigación es lograr establecer cuáles son los factores que han inducido a los tres países del Cáucaso Sur (Armenia, Azerbaiyán y Georgia) a optar por distintas estrategias de inserción internacional, luego de su independencia con posterioridad al colapso de la Unión Soviética (en el período que va entre 1991 y 2016).

La tesis expondrá que las estrategias definidas por los tres países con la finalidad de salvaguardar su integridad, están directamente relacionadas con las diferentes amenazas percibidas, que a su vez, se encuentran estrechamente ligadas a los conflictos que subsisten en la región, fundamentalmente entre Armenia y Azerbaiyán, y entre Rusia y Georgia.

En virtud de ello, Armenia ha adoptado una estrategia de plegamiento con Rusia; mientras que Georgia, ha procurado balancear en contra de Rusia acercándose a la Alianza Occidental; en tanto que Azerbaiyán ha logrado un nivel de asociación con Occidente -a través de la provisión de energía y de los negocios asociados a su exploración/explotación y transmisión-, que le habría permitido adoptar una actitud de *free rider* (beneficiario gratuito), ya que parecería estar convencida de que – llegado el caso-, otros Estados podrán asumir el costo de su defensa.

ABSTRACT:

This research main purpose is to establish which are the factors that have induced the three South Caucasus' countries (Armenia, Azerbaijan and Georgia) to opt for different strategies of international insertion, after having gained their independence following the collapse of the Soviet Union (in the period that goes between 1991 and 2016).

This dissertation will expose that the strategies decided by this three countries with the intention of safeguarding their integrities, are directly related to the different threats perceived, which at the same time, are directly related to the conflicts still present in the region, fundamentally between Armenia and Azerbaijan, and between Russia and Georgia.

On account of which, Armenia has adopted a strategy of bandwagoning with Russia; meanwhile, Georgia has tried to balance against Russia by drawing closer to the

Western Alliance; while Azerbaijan has managed to establish a level of association with the West –by means of energy provision and businesses associated with its exploration/exploitation and delivery- that has allowed it to assume a free rider’s attitude, seeming convinced that –in case of need-, other States would shoulder the cost of its defense.

RÉSUMÉ:

L’objectif principal de cette recherche est d’établir quels sont les facteurs qui ont décidé aux trois pays du Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) à opter pour différentes stratégies d’insertion internationales, après leur indépendance après l’effondrement de l’Union Soviétique (entre 1991 et 2016).

La thèse indiquera que les stratégies définies par les trois pays afin de sauvegarder leur intégrité sont directement liées aux différentes menaces perçues, qui à leur tour sont étroitement liées aux conflits qui persistent dans la région, fondamentalement entre l’Arménie et l’Azerbaïdjan, et entre la Russie et Géorgie.

En vertu de cela, l’Arménie a adopté une stratégie de bandwagoning avec la Russie; tandis que la Géorgie a tenté de s’équilibrer contre la Russie en se rapprochant de l’Alliance Occidentales; tandis que l’Azerbaïdjan a atteint un niveau d’association avec l’Occident – à travers la provision d’énergie et les entreprises associées à son exploration/exploitation et transport-, ce qui lui aurait permis d’adopter une attitude de resquillage, puisqu’il semblerait être convaincu que –le cas échéant- d’autres Etats pourront supporter les frais de sa défense.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I: OBJETIVOS Y MARCO TEÓRICO	23
<i>I. Objetivos: Generales / Específicos</i>	23
<i>II. Modo de abordaje</i>	24
<i>III. Marco teórico</i>	25
CAPÍTULO II: DESARROLLO HISTÓRICO	30
<i>I. Del Imperio ruso a la Unión Soviética</i>	30
<i>II. El proceso de transición</i>	40
<i>III. Después de la independencia</i>	44
<i>IV. Los conflictos</i>	50
CAPÍTULO III: LA REGIÓN Y LA HEGEMONÍA RUSA	63
<i>I. Los resabios de la Guerra Fría en la región</i>	63
<i>II. El Cáucaso Sur: especificidades de una región discutida</i>	69
<i>III. Un abordaje regionalista para explicar la dinámica de seguridad del Cáucaso Sur</i>	75
<i>IV. La reconstrucción de la hegemonía rusa y la creación de instituciones regionales</i>	78
CAPÍTULO IV: NACIONALIDAD, POLÍTICA Y ECONOMÍA	86
<i>I. La construcción de las naciones</i>	86
<i>Armenia</i>	94
<i>Azerbaiyán</i>	102
<i>Georgia</i>	110
<i>II. Comercio exterior e inversiones extranjeras en el Cáucaso Sur</i>	118
<i>III. La producción de energía en el Mar Caspio: un elemento disruptivo en las relaciones de poder en la región</i>	125

CAPÍTULO V: EL ROL DE LOS ACTORES EXTERNOS	134
<i>I. Rusia</i>	136
<i>II. La Unión Europea</i>	146
<i>III. Los Estados Unidos</i>	152
<i>IV. Turquía</i>	157
<i>V. Irán</i>	165
CAPÍTULO VI: TRES OPCIONES DIVERGENTES	171
<i>I. Tres países, tres paradigmas de inserción internacional</i>	171
<i>Armenia</i>	177
<i>Azerbaiyán</i>	182
<i>Georgia</i>	187
<i>II. Al margen de la seguridad</i>	191
<i>III. La definición de caminos alternativos</i>	197
HALLAZGOS	207
BIBLIOGRAFÍA	226

MAPAS:

MAPA N° 1: EX REPÚBLICAS SOVIÉTICAS	10
MAPA N° 2: REPÚBLICA DEMOCRÁTICA FEDERATIVA TRANSCAUCÁSICA	34
MAPA N° 3: UNIÓN DE REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS	41
MAPA N° 4: MAPA DE ARMENIA	57
MAPA N° 5: MAPA DE AZERBAIYÁN	59
MAPA N° 6: MAPA DE GEORGIA	70
MAPA N° 7: GASODUCTOS NABUCCO Y SOUTH STREAM	96
MAPA N° 8: RECORRIDO DEL CORREDOR DE GAS DEL SUR	104
MAPA N° 9: GASODUCTOS QUE UNEN RUSIA CON EUROPA	113
MAPA N° 10: MAPA DE NAGRORNO-KARBAJ	130
MAPA N° 11: MAPA DE ABJASIA Y OSETIA DEL SUR	131
MAPA N° 12: PAÍSES DEL CÁUCASO SUR Y SUS VECINOS	135
MAPA N° 13: ORGANIZACIÓN DE SEGURIDAD COLECTIVA	174
MAPA N° 14: ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE	176

GRÁFICOS:

CUADRO I: ARSENALES NUCLEARES	67
CUADRO II: COMERCIO EXTERIOR DE ARMENIA	118
CUADRO III: COMERCIO EXTERIOR DE AZERBAIYÁN	119
CUADRO IV: COMERCIO EXTERIOR DE GEORGIA	120
CUADRO V: IED - INVERSIONES EN Y DESDE ARMENIA	122
CUADRO VI: IED - INVERSIONES EN Y DESDE AZERBAIYÁN	122
CUADRO VII: IED - INVERSIONES EN Y DESDE GEORGIA	123

INTRODUCCIÓN:

Esta investigación tiene como objetivo desentrañar las razones que impulsaron a Armenia, Azerbaiyán y Georgia a definir divergentes políticas de alianzas internacionales, habiendo partido de circunstancias geográficas, políticas, culturales e históricas semejantes.

En tal sentido, este trabajo parte de la premisa que las razones que han impulsado a estos tres países en distintas direcciones, han sido consecuencia de un mismo fenómeno: la necesidad de asegurar su supervivencia como Estados soberanos.

En tanto la supervivencia es el primer objetivo de toda entidad política como tal, según observara Raymond Aron (1966, p.72) hace décadas en su gran obra sobre teoría de las relaciones internacionales, la cuestión central entonces, es explicar por qué la persecución de esa misma finalidad por tres países vecinos, que hasta hace pocos años fueron parte de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S. en adelante Unión Soviética), y que poseen una historia compartida -que va más allá del período soviético-, que enfrentan amenazas semejantes y que pertenecen a un mismo Complejo de Seguridad Regional¹, ha desembocado en tres resultados diferentes en términos de los alineamientos internacionales que han establecido a partir de la independencia de cada uno de estos países en el año 1991 y hasta el final del período bajo estudio (2016).

John Mearsheimer coincide con Aron en destacar que el principal objetivo de los Estados es su supervivencia, y resalta que dichas entidades políticas apuntan fundamentalmente a conservar su integridad territorial así como la autonomía de su orden político interno. Añade que, si bien los Estados pueden perseguir otros objetivos adicionales, como ser la prosperidad de su población o la protección de los derechos humanos -por nombrar algunos- estos son siempre secundarios frente a la necesidad de asegurar su supervivencia, ya que de lo contrario ninguna de las otras metas sería realizable (Dunnet, Kurki y Smith, 2010, p.74).

Para la dirigencia política de Armenia, Azerbaiyán y Georgia este es un enunciado con fuertes resonancias fácticas, a la luz de la experiencia breve y en última

¹ Este es un concepto que se desarrollará más adelante en el trabajo, sin embargo vale aclarar que esta categoría está referida al conjunto de Estados que por el grado de vinculación que poseen, sus problemas de seguridad no pueden ser analizados o resueltos separadamente.

instancia fallida, que tuvieron como países independientes en las postrimerías de la Primera Guerra Mundial.

Así fue que, con posterioridad a la conformación y rápida disolución de la República Democrática Federativa Transcaucásica (integrada por los territorios ocupados actualmente por estos tres países), surgirían por primera vez Armenia, Azerbaiyán y Georgia como Estados independientes. Este episodio, que se extendería entre los años 1918 y 1921, y que culminaría con la posterior incorporación de estos tres países a la Unión Soviética, no sólo marcaría su historia, sino que también influiría en sus percepciones tanto de sus vulnerabilidades como de las amenazas que enfrentan.

MAPA N° 1:

EX REPÚBLICAS SOVIÉTICAS



FUENTE: WordAtlas. www.worldatlas.com

Armenia, Azerbaiyán y Georgia formaron parte de la Unión Soviética hasta su desaparición en 1991, cuando recuperaron su independencia y lograron su reconocimiento como Estados soberanos por la comunidad internacional. Desde entonces, y durante los veinticinco años de existencia que este trabajo analiza, han debido tomar decisiones de política exterior que han definido su relación con el

mundo en general, pero principalmente su vínculo con Rusia y con los países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)².

A lo largo de mis recorridos por el Cáucaso Sur, he podido observar cómo, Armenia, Azerbaiyán y Georgia han adoptado distintos vectores de política exterior, en un contexto definido por las aspiraciones rusas de volver a asegurar su hegemonía sobre el espacio post-soviético por un lado, y por otro, las políticas de acercamiento e integración propuestas por la Unión Europea (UE)³, y también por los Estados Unidos, con la intención de acrecentar su influencia sobre el mismo espacio. En este contexto de competencia geopolítica entre Rusia y la Alianza Occidental, es que los tres países del Cáucaso Sur han debido definir políticas de inserción internacional y de alianzas, que derivaron en resultados totalmente disímiles y hasta contradictorios. Así, mientras que Armenia decidió alinearse con Rusia, Georgia lo hizo con la Alianza Occidental y, en palabras de Amanda Paul (2015, p.1), Azerbaiyán se habría dado el lujo de “elegir no elegir”. Esta última aseveración, es rechazada en mi investigación, en tanto considero que si bien Azerbaiyán ha optado por una suerte de abstención táctica, para comprender su estrategia se requiere de un análisis más detenido.

Un momento decisivo que dejó en evidencia estas divergencias, tuvo lugar durante la Cumbre de la Unión Europea y el Vecindario Occidental que se celebró en noviembre del año 2013 en Vilna, Lituania, cuando quedaron de manifiesto las distintas posiciones adoptadas por los países del Cáucaso Sur frente a las iniciativas institucionales impulsadas por la Unión Europea.

La propuesta de la UE consistía en avanzar con la firma de Acuerdos de Asociación bilateral con varias ex repúblicas soviéticas -en el marco de la Política Europea de Asociación Oriental- mientras que Rusia, por su parte, intentaba retenerlas con distintas propuestas de integración institucional para contener el espacio post-soviético, como la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y la Unión Económica Euroasiática (UEE).

² La Organización del Tratado del Atlántico Norte se creó en 1949 en Washington DC por 12 miembros fundadores. Es una alianza defensiva liderada por los EE.UU. cuyo compromiso de defensa colectiva quedó expresado en el artículo 5 del Tratado de Washington. Actualmente, está integrada por 30 Estados miembros.

³ En 1958 se creó, pues, la Comunidad Económica Europea (CEE), que establecía un proceso de cooperación económica cada vez más estrecho entre seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. En 1993 culmina el proceso de creación del mercado único y surge la Unión Europea a partir del Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea). Actualmente, la UE cuenta con veintisiete miembros.

Como concluye un informe de la Fundación Civilitas, presidida por el ex canciller armenio Vartan Oskanian “a fines de 2013, las líneas divisorias del Cáucaso fueron definidas más aún. Si la integración europea había sido la única consideración común restante para Armenia, Georgia y Azerbaiyán, esto también se esfumó. Georgia permaneció fiel a su orientación europea, Armenia retrocedió de ella y Azerbaiyán mantuvo su neutralidad”⁴.

Pero, el interrogante que surge de estas observaciones es, ¿por qué tres países que fueron partes constitutivas del Imperio ruso y posteriormente de la Unión Soviética, y que podrían percibir la intención rusa de reconstruir su hegemonía sobre la región como una amenaza a su soberanía, elaboran respuestas y constituyen alianzas totalmente disímiles y hasta enfrentadas?

Es frecuente aludir a la desaparición de la Unión Soviética como un hecho relativamente pacífico, y aunque lo fue si se considera la posibilidad de una conflagración entre potencias con arsenales nucleares, su desaparición gatilló una serie de conflictos. Es interesante observar que un gran número de ellos⁵, se produjo en el Cáucaso, como ser: Nagorno-Karabaj (1989-1994), entre Armenia y Azerbaiyán; Osetia del Sur y Abjasia (1992-1994), entre Georgia y Rusia; y Chechenia (1994-1996), entre chechenos y Rusia (King, 2008, p.211). Dichos conflictos subsisten “congelados” a través de sucesivos acuerdos de “cese al fuego” que no han podido lograr soluciones definitivas. Además, la región ha padecido tensiones que han derivado en cierres de fronteras, ruptura de relaciones diplomáticas y sanciones comerciales, que han resultado en un cuadro geopolítico complejo.

Como se expondrá a lo largo de esta investigación, el Cáucaso Sur se ha caracterizado por una complicada interacción entre estos conflictos y los alineamientos internacionales de los tres países, en tanto los enfrentamientos y tensiones, han moldeado las diferentes percepciones de las vulnerabilidades y de las amenazas, que poseen las dirigencias y las sociedades en Armenia, en Azerbaiyán y en Georgia.

A partir de la disolución de la Unión Soviética, el mundo asistió a la transformación de un sistema internacional bipolar que ingresó en un “momento unipolar” -según la

⁴ “Armenia 2013. A Year of Expectations and Surprises”. *Civilitas Foundation*. Ereván, 2014 (pag.24)

⁵ También existieron conflictos en Transdnieéster, en 1990; en Uzbekistán, en 2005, y en Tayikistán, entre 1992 y 1994.

definición de Krauthammer (1990/1991, p.23-24) - caracterizado por la subsistencia de una sola superpotencia. La espectacular transformación que esto significó para el sistema internacional, dejó al antiguo espacio soviético en un estado de confusión que perduró durante años. Rusia, que aceptó inicialmente el liderazgo de los Estados Unidos, con el correr de los años -y ante la desairada pretensión de ser tratada en condición de igualdad-, progresivamente comenzaría a discutirlo. La ampliación de la OTAN, así como de la Unión Europea hacia el este europeo, con la progresiva inclusión de países que habían integrado el Pacto de Varsovia⁶, así como de países del espacio post-soviético -los países bálticos en 2004-, influirían decisivamente en el cambio de posición de Moscú. Asimismo, las revoluciones de colores que se dieron entre 2003 y 2005 -en Georgia, en Ucrania y en Kirguistán-, que Rusia consideró contrarias a sus intereses y alentadas por Occidente, tuvieron una importante incidencia en la variación de actitud del gobierno ruso.

Este giro fue acompañado hacia el año 2008, por importantes reformas militares y un significativo incremento del gasto de defensa en Rusia, y como consecuencia de esta readquirida fortaleza -que redundó en la utilización del poderío militar ruso para llevar adelante movimientos que resultaron en la modificación de fronteras y la anexión de territorios-, quedó definitivamente en evidencia, la clara intención rusa de volver a competir con la Alianza Occidental.

Como se establecerá a lo largo de este trabajo, esta posición revisionista de parte de Moscú, tendrá una mayor relevancia e impacto en el contexto regional en donde Rusia sigue siendo un actor fundamental, a pesar que en la escala global haya perdido la relación de paridad que tenía con los Estados Unidos en los años de la Guerra Fría. La estrategia rusa de recrear su hegemonía sobre el espacio post-soviético -ahora denominado "exterior cercano"-, fue articulada a través de una estrategia que ha incluido el poder duro, pero también elementos de poder blando (Ruiz González, 2011, p.21), como el comercio, las inversiones, la creación de infraestructura, el acceso a su mercado laboral y, como un componente central, la creación de instituciones que le permitiesen encausar un liderazgo que contara con la aquiescencia de los otros miembros del espacio post-soviético, en lo que podría denominarse una estrategia de hegemonía cooperativa (Pedersen, 2002, p.680-682).

⁶ El Pacto de Varsovia, constituyó una alianza de defensa colectiva establecida con el liderazgo de la Unión Soviética en 1955, y que incluyó originariamente a ocho países.

El primer paso en ese sentido, fue la creación de la Comunidad de Estados Independientes en 1991, que inicialmente contó con la participación de once ex repúblicas soviéticas, entre ellas Armenia, Azerbaiyán y Georgia (que la abandonaría luego de la guerra de agosto de 2008). Atento a los magros resultados obtenidos por la CEI, Rusia reformularía su propuesta de institucionalización en el año 2009, a través de la creación de la Unión Económica Euroasiática, que contó con la participación de cinco ex repúblicas soviéticas, pero únicamente con la de Armenia, entre los países del Cáucaso Sur.

En el terreno militar-estratégico, Rusia impulsó la creación del Tratado de Seguridad Colectiva (TSC) en 1992, que en 2002 se transformaría en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), y que solo contaría con la participación de Armenia entre los países del Cáucaso Sur; ya que tanto Azerbaiyán como Georgia habían abandonado el TSC en 1999, y nunca llegaron a ser parte de la OTSC.

Por su parte, la UE y también la OTAN, progresivamente fueron incrementando su presencia en la región. En la Estrategia de Defensa Europea del año 2003, se estableció que la UE debía “tener un interés más decidido y activo en los problemas del Cáucaso Sur” (Popescu, 2011, p.319), a la vez que designó un Representante Especial para esa región. Estos pasos fueron acompañados por la incorporación de los tres países de la región al esquema de la Política del Vecindario Europeo (PVE) en el año 2004, iniciativa que daría lugar al establecimiento de Planes de Acción y posteriormente, a la posibilidad de negociación y suscripción de Acuerdos de Asociación con la UE.

Con anterioridad a ello, en el año 1991, la OTAN –que ya estaba iniciando un proceso de expansión hacia el este- incorporaría a los tres países del Cáucaso Sur a la Asociación para la Paz (ApP). Tanto Azerbaiyán como Georgia aprovecharían al máximo dicho programa, lanzado con el objetivo de incrementar los lazos políticos y militares, mientras que Armenia tendría una participación más limitada debido a su alianza con Rusia y a sus malas relaciones con Turquía.

Como consecuencia de estos movimientos, se puede verificar la creciente estructuración de un sistema bipolar en la región, que va a poner en tela de juicio la preponderancia rusa en el Cáucaso, consolidada desde mediados del siglo diecinueve. Este cambio, va a tener una incidencia sustantiva en cuanto a la percepción de las amenazas por los tres países del Cáucaso Sur, pero sobre todo,

ampliará las posibilidades de constituir nuevas alianzas, en un marco geopolítico muy distinto al que se diera, por ejemplo, hacia fines de la Primera Guerra Mundial. Estas transformaciones darán lugar a que, en el transcurso del período que corre entre los años 1991-2016, estos tres países vecinos, que poseen una historia compartida, que enfrentan amenazas semejantes y que pertenecen a un mismo Complejo de Seguridad Regional⁷, definan tres estrategias divergentes –y hasta antagónicas- en términos de las políticas exteriores articuladas.

Es así que, Armenia ha consolidado una férrea alianza con Rusia y forma parte tanto de la OTSC como de la UEE; mientras que, en sentido contrario, Georgia ha realizado un notable esfuerzo para estructurar una sólida relación con la OTAN y la UE. Esta disposición de Georgia, la llevó a suscribir un Acuerdo de Asociación con la UE en 2014 (el único de los tres países del Cáucaso Sur que aceptaría la propuesta europea) y también a que la OTAN declarara su intención de negociar el ingreso de Georgia como miembro pleno, durante la Cumbre de Bucarest de 2008.

En el caso de Azerbaiyán, en cambio, ha prevalecido una ambigüedad que podría describirse como táctica, ya que a pesar de haberse retirado del TSC y de ciertas declaraciones contradictorias en las que su gobierno manifestara su preferencia por la Alianza Occidental, no ha perseguido esa alternativa, seguramente temiendo una posible reacción rusa. En el período bajo estudio, Azerbaiyán ha incrementado progresivamente sus lazos económicos con países de Europa y ha profundizado su alianza estratégica con Turquía -que es un miembro activo de la OTAN-, aunque sigue siendo un importante comprador de armas rusas, a la vez que ha permitido que empresas rusas participen en negocios vinculados al sector energético.

Stephen Walt (1988, p.5) señala que a pesar del rechazo de muchos académicos y políticos, el realismo sigue siendo el marco general más convincente para entender las relaciones internacionales. Para los realistas, como ya se ha dejado en claro, el objetivo supremo es la supervivencia del estado, lo que explica que sus acciones deban estar sujetas sólo a una ética de la responsabilidad más que a principios morales (Antunes, Camisao, 2017, p.21). Aunque la escuela realista -y en general la teoría de las relaciones internacionales-, se detiene más específicamente en el análisis del comportamiento de los Estados más poderosos, que serán los que

⁷ Este es un concepto que se desarrollará con detalle más adelante en el trabajo, sin embargo vale aclarar que esta categoría está referida al conjunto de estados que por su grado de vinculación, sus problemas de seguridad no pueden ser analizados o resueltos aparte uno del otro.

en última instancia determinarán la estructura del sistema (multipolar, bipolar o unipolar), este abordaje teórico puede adecuarse también para explicar la conducta de estas tres ex repúblicas soviéticas. Desde dicho enfoque, la teoría del balance de poder y del balance de amenazas podría ofrecer herramientas útiles para indagar y dar respuesta al interrogante planteado, pero como se verá en el desarrollo de este trabajo, no es suficiente para entender la complejidad de este fenómeno. Por eso he combinado dicho encuadre con un enfoque regionalista, como lo definen Barry Buzan y Ole Wæver (2003, p.43), para quienes la región es el marco en dónde los Estados se relacionan de una forma tan cercana que sus respectivas “seguridades” no pueden ser consideradas en forma separada unas de otras.

La hipótesis principal que recorre este trabajo, expondrá que las estrategias definidas por los tres países, destinadas a salvaguardar su integridad, están directamente relacionadas con las amenazas, que a su vez, se encuentran ligadas a los conflictos aún abiertos en la región. En tal sentido:

- Armenia percibe a Azerbaiyán como una amenaza y reconoce el apoyo explícito de Turquía, aunque probablemente no vea en sí misma a Turquía como una amenaza actual salvo en su conexión con Azerbaiyán;
- Azerbaiyán percibe fundamentalmente a Armenia como una amenaza y reconoce el apoyo que recibe de Rusia, a quién también ve como una amenaza en si misma;
- Georgia, percibe como una amenaza a Rusia que, como consecuencia de la guerra de 2008, ya ha afectado su integridad territorial, tanto en el caso de Osetia del Sur, como en el de Abjasia.

La tesis propone establecer que, en virtud de dichas amenazas, Armenia adoptó una estrategia de plegamiento con Rusia; Georgia ha intentado balancear en contra de Rusia acercándose a la Alianza Occidental; mientras que Azerbaiyán ha logrado un nivel de asociación con Occidente, a través de la provisión de energía y de los negocios asociados a su exploración/explotación y transmisión, que le ha permitido tener una actitud de *free riding* (beneficiario gratuito), ya que parecería estar convencida que -llegado el caso-, terceros países asumirán el costo de la disuasión o, aun, de su defensa. A la vez, ha intensificado su acercamiento con Turquía, país con el que firmó un Acuerdo de Asociación Estratégica y Asistencia Mutua -que incluye la cooperación militar- en 2010, y con el cual ha llevado adelante ejercicios militares desde entonces.

Asimismo, como aspecto complementario de esta investigación, indagaré en qué medida otra de las aseveraciones de Raymond Aron (1966, p.99-100), respecto de la propensión que existe hacia la generación de alianzas entre unidades homogéneas es válida en el caso de las alianzas establecidas en el Cáucaso Sur, ya que en su opinión la conducta de los Estados no estaría controlada exclusivamente por la relación de fuerzas, en tanto las ideas y las emociones influirían en la decisión de los actores. Cabe apuntar que, por sistemas homogéneos Aron entiende a aquellos en cuyos Estados pertenecen al mismo tipo y obedecen a la misma concepción política; mientras que llama heterogéneos a aquellos sistemas en los que los Estados están organizados de acuerdo a distintos principios y poseen valores contradictorios. Es decir, buscaré comprobar en qué medida aspectos que no hacen a la seguridad – como ser la ideología, cuestiones identitarias, factores económicos, etc.- y que no están directamente vinculados a las vulnerabilidades de los Estados, a su percepción de las amenazas y a los conflictos existentes, han tenido una incidencia en la conformación de las diferentes alianzas que han establecidos por los países bajo estudio.

¿Pero cuál es el interés en los tres países del Cáucaso Sur? ¿Cuál es su posible relevancia en tanto se trata de tres Estados de escaso peso internacional en términos de superficie, población, economía y poder militar? Estas son preguntas válidas en tanto se trata de tres países pequeños tanto en su extensión como en población, en su PBI como en su poderío estratégico. En efecto, Armenia cuenta con una población de aproximadamente tres millones de personas y una superficie de treinta mil kilómetros cuadrados; mientras que Azerbaiyán tiene una población de aproximadamente nueve millones setecientos mil personas y una superficie de ochenta y seis mil kilómetros cuadrados; y Georgia posee una población de aproximadamente tres millones setecientos mil, y una superficie de setenta mil kilómetros cuadrados⁸. En términos de sus respectivas economías, y de acuerdo a información del Banco Mundial, en el año 2016 el PBI de Azerbaiyán ascendía a USD 14.378 millones, mientras que el de Georgia ascendía a USD 14.378 millones y el de Armenia de USD 10.546 millones⁹. El interés en los países del Cáucaso Sur, surgió como resultado mis observaciones en el terreno -luego de casi una década desempeñando cargos diplomáticos en la región-, y las conversaciones que he

⁸ <http://www.am.undp.org/content/countryinfo/>

⁹ <https://data.worldbank.org/indicator>

podido tener con funcionarios de gobierno, de organismos internacionales, políticos, académicos y miembros de la sociedad civil, sobre las razones que llevaron a estos tres países a enhebrar alianzas tan diferentes partiendo de circunstancias compartidas y con el propósito de lograr un mismo objetivo (asegurar su supervivencia como Estados soberanos).

Kenneth Waltz (1979, p.IX) argumenta que comprender las fuerzas que modelan las alianzas internacionales debiera ser una preocupación fundamental de los estadistas y, por analogía, considero que la misma observación debería extenderse a quienes estudian relaciones internacionales. A la vez, considero que poder comprender las razones detrás del proceder de los países del Cáucaso Sur, permite avanzar en el conocimiento del comportamiento de Estados pequeños cuando perciben que su supervivencia se encuentra amenazada.

El plazo de veinticinco años que tomo para delimitar los alcances de este trabajo - aunque seguramente es tan arbitrario como lo hubiera sido cualquier otro- comienza en 1991 que es el año en que los tres países se constituyen como Estados independientes, y se cierra en 2016, año en que los enfrentamientos entre Armenia y Azerbaiyán por Nagorno-Karabaj, llegaron a niveles desconocidos desde la declaración del cese al fuego negociada en el año 1994. Para entonces, ya habían quedado claramente expuestas las opciones que cada uno de los países del Cáucaso Sur había definido en términos de alianzas y alineamientos internacionales. Si bien, y tal como se apuntara previamente, ya en el año 2013 durante la Cumbre de Vilna estas tajantes diferencias habían quedado en evidencia, sería posteriormente que tanto Georgia como Armenia concretarían los pasos decisivos que consolidarían tales determinaciones en el terreno práctico: así en el año 2014 Georgia suscribió un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que entraría en vigor en el año 2016, y por su parte, Armenia ingresaría en el año 2015 como miembro pleno a la Unión Económica Euroasiática¹⁰. En el medio, Azerbaiyán seguiría haciendo gala de una indefinición en el nivel institucional que le permitiría

¹⁰ Cabe aclarar, sin embargo, que en noviembre de 2017 en el marco de la Cumbre de la Asociación Oriental de Bruselas, la Unión Europea y Armenia suscribieron un Acuerdo Comprensivo y Ampliado de Asociación que entró en vigor en junio de 2018. Este acuerdo provee un marco para el trabajo conjunto entre Armenia y la UE tendiente al beneficio de la ciudadanía Armenia en las áreas de fortalecimiento de la democracia y derechos humanos, creación de empleo y oportunidades de negocios, equidad de reglas, seguridad, medio ambiente así como mejor educación y oportunidades de investigación (<https://eeas.europa.eu>).

seguir haciendo negocios con empresas líderes de Occidente, sin enemistarse con Rusia.

El presente trabajo está compuesto por seis capítulos y una conclusión, en la que se resumen los hallazgos del mismo. En el primer capítulo, que sigue a la presente introducción, se describen los objetivos generales y específicos del trabajo, el modo de abordaje (planteamiento metodológico general), así como el encuadre teórico, subsección en la que se explicarán diferentes vertientes de la escuela realista (realismo ofensivo, defensivo, balance de poder, balance de amenazas) y la combinación a la que se apelará en el análisis con un encuadre regionalista, para poder abordar el análisis y proponer una hipótesis que permita explicar la conducta diferenciada de las tres ex repúblicas soviéticas¹¹.

El segundo capítulo tiene como objetivo describir el contexto histórico, para luego explicar cómo los procesos independentistas de los tres países estuvieron impulsados por movimientos nacionalistas que, llamativamente, tuvieron distintos orígenes y también diferentes propósitos. En el caso de Armenia así como en el de Azerbaiyán, el surgimiento de grupos fuertemente identificados con la causa nacional, fue consecuencia del conflicto que se desatara en Nagorno-Karabaj, y no de sus respectivas diferencias con Moscú. Sólo como una derivación de ello, estos grupos funcionaron posteriormente como los motores de los movimientos independentistas en ambos países. Distinto fue el caso de Georgia, en dónde la secesión de la Unión Soviética fue claramente el objetivo buscado desde un principio por los movimientos nacionalistas. Asimismo, se describen y analizan los conflictos que han tenido lugar en el Cáucaso Sur, y su incidencia en la construcción de las diferentes alianzas regionales que se han ido consolidando desde la disolución de la Unión Soviética

En el tercer capítulo se aborda, en primer lugar, el estudio de los resabios de la Guerra Fría en el espacio post-soviético, para luego indagar en las razones por las cuales el Cáucaso Sur no ha experimentado un proceso de regionalización que progresivamente haya redundado en mayores niveles de cooperación o de integración, y mucho menos en la construcción de una identidad regional percibida por los propios actores estatales o por sus poblaciones. Asimismo, se explican las razones por las cuales un enfoque sobre la dimensión regional de la seguridad

¹¹ Para Barry Buzan y Ole Wæver, la región es el marco en dónde los estados se relacionan de una forma tal que sus respectivas "seguridades" no pueden ser consideradas en forma separada

resulta útil para el análisis de la evolución de la política exterior de los tres países, a fin de asegurar que los factores locales sean debidamente considerados en el análisis de la seguridad internacional. En este capítulo, también se aborda y analiza la “presencia intrusiva” de Rusia en la política regional, en su pretensión de restablecer su hegemonía.

En el cuarto capítulo, se examina el proceso de sucesión¹² de la Unión Soviética por estas nuevas repúblicas, y los enormes retos que debieron enfrentar en la construcción del aparato estatal, de su nuevo sistema político y de la administración pública, así como de su sentido de nacionalidad. Posteriormente, se analizan los patrones de comercio exterior e inversiones, destacando la correlación que existe entre las alianzas establecidas y los volúmenes transados e invertidos. Asimismo, se ilumina la importancia de la producción de energía y, sobre todo, del desarrollo de gasoductos y oleoductos, y su impacto geopolítico (la integración entre Azerbaiyán, Georgia y Turquía, así como la generación de rutas que abren alternativas al mercado europeo, fuera del suministro ruso).

En el quinto capítulo se explica los enormes cambios geopolíticos que se produjeron luego del colapso de la Unión Soviética, entre ellos, la espectacular transformación del sistema internacional, que ingresó en lo que se conoció como el “momento unipolar”, encabezado por los Estados Unidos. Asimismo, se analiza como el Cáucaso Sur se convirtió una zona de interés estratégico para Rusia, Turquía, Irán, la UE y los Estados Unidos, aunque sin llegar a ser una prioridad para ninguno de ellos (De Wall, 2011, p.147). Sin perjuicio de lo cual, la influencia de estos actores externos ha sido –en algunos casos más que en otros- determinante y permanente.

En el sexto capítulo se exponen las razones que llevaron a Armenia, Azerbaiyán y a Georgia, a construir alianzas divergentes, basadas fundamentalmente en la percepción de sus propias vulnerabilidades frente a la identificación de distintas amenazas externas. Asimismo se argumenta, a partir de las opiniones y observaciones recogidas en el terreno, que las razones detrás de la conformación de las respectivas alianzas han sido consecuencia de consideraciones de seguridad, basadas en la necesidad de asegurar su supervivencia como Estados soberanos.

¹² Salomé Adroher en *Sucesión de Estados*, señala que “La sucesión de Estados se define habitualmente como la sustitución de un Estado (el Estado predecesor) por otro (el Estado sucesor) en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio... la sucesión no es lo mismo que la secesión, es decir, la creación de un estado en el territorio de otro estado por el uso o la amenaza de la fuerza, sin el consentimiento del ex soberano” (<https://leyderecho.org/sucesion-de-estados/>)

Sin perjuicio de lo cual, también se evalúa la eventual influencia que tanto las similitudes en el campo ideológico o en el desarrollo institucional doméstico, así como aspectos identitarios, culturales, religiosos o económicos, pudieron haber tenido sobre dichas definiciones de política exterior.

Finalmente, en la conclusión se expondrán los hallazgos de la investigación desarrollada, con el objetivo de contribuir al conocimiento acerca del comportamiento de los Estados pequeños que se ven enfrentados a amenazas que ponen en riesgo su supervivencia. En tal sentido, se expondrán las razones que han llevado a Armenia a alinearse siguiendo una estrategia de plegamiento con Rusia, mientras que Georgia, en cambio, ha optado por una estrategia de balanceo a través de la búsqueda de una alianza con la UE y con la OTAN. En tanto que Azerbaiyán, ha logrado un alto nivel de asociación con Occidente, así como una creciente proximidad con Turquía -que es miembro de la OTAN- que le permite tener una actitud de beneficiario gratuito (*free-rider*).

CAPÍTULO I:

OBJETIVOS Y MARCO TEÓRICO

I.I. OBJETIVOS:

GENERALES:

El objetivo principal de este trabajo está centrado en establecer cuáles son los factores que han inducido a los tres países del Cáucaso Sur a optar por divergentes estrategias de inserción internacional, luego de haberse constituido como Estados independientes en el año 1991 y durante los siguientes veinticinco años.

En primer lugar, la indagación apunta a aportar evidencias empíricas que permitan abordar de forma abarcativa la problemática de seguridad que enfrentaron los países del Cáucaso Sur entre los años 1991 y 2016, así como las diferentes estrategias de alianzas establecidas a fin de garantizar su supervivencia como Estados independientes y soberanos.

Como se expondrá en el desarrollo de esta tesis, tales definiciones se van a dar en un contexto definido por el resurgimiento de conflictos regionales, así como por la intención rusa de recrear su hegemonía sobre el espacio post-soviético y la estrategia euro-atlántica de acercamiento y de asociación con las ex repúblicas soviéticas.

En segundo lugar, se indagará en qué medida, otros factores pudieron haber incidido en la construcción de dichas alianzas, como ser: ideológicos, históricos, identitarios, culturales, religiosos o económicos.

ESPECÍFICOS:

La indagación se inscribe en el área temática de las relaciones internacionales y, más específicamente, en la teoría del balance de poder y balance de las amenazas.

La primera dimensión de análisis remite a los aspectos vinculados a cómo perciben los tres países las diferentes amenazas a su integridad territorial y soberanía como Estados independientes, así como la proveniencia de dichos riesgos y el grado de influencia que estos factores han tenido sobre las decisiones tomadas por Armenia, Azerbaiyán y Georgia a la hora de establecer alineamientos internacionales, constituir alianzas e integrar instituciones, no sólo divergentes sino hasta antagónicas.

La segunda dimensión de análisis está dirigida a establecer en qué medida estas elecciones divergentes han sido influidas por factores al margen de las consideraciones de seguridad, como ser el distinto grado de desarrollo de las instituciones políticas y económicas de Armenia, Azerbaiyán y Georgia, y su semejanza con la de sus potenciales aliados, así como por factores ideológicos, históricos, identitarios, culturales, religiosos o económicos.

La tercera dimensión de análisis está abocada al estudio y sistematización de los distintos tipos de alianzas definidos por la teoría de las relaciones internacionales, para evaluar posteriormente, en qué medida, dichos encuadres son aplicables a los casos bajo estudio.

La cuarta dimensión de análisis aborda los contextos estructurales en el nivel global (definido por una transición “unipolar”), y en el nivel regional (un creciente bipolarismo en el área de seguridad), aspectos que serán determinantes en la percepción de vulnerabilidades y amenazas, así como en la constitución de las alianzas.

La pregunta del problema es:

¿Cuáles son los factores que determinan la definición de tres políticas de alianzas diferenciadas por los tres países del Cáucaso Sur?

La hipótesis general de trabajo que se deriva de dicha pregunta, es:

Armenia, Azerbaiyán y Georgia conformaron diferentes alianzas internacionales entre 1991 y 2016, debido a la necesidad de asegurar su supervivencia como Estados soberanos.

I.II. MODO DE ABORDAJE:

PLANTEAMIENTO METODOLOGICO GENERAL: El enfoque metodológico adoptado se centró en la realización y sistematización de entrevistas en profundidad (semi-estructuradas) con académicos y analistas en Armenia, Georgia, Azerbaiyán y Turquía, así como diplomáticos y funcionarios públicos que han desarrollado sus actividades en los tres países del Cáucaso Sur. Estas fueron complementadas con información obtenida a través de mis observaciones en los tres países, y con el

análisis de fuentes secundarias como convenios internacionales, documentos oficiales, informes de ONGs y encuestas de opinión.

Fuentes de datos primarios: Entrevistas realizadas por el investigador de acuerdo a una guía de preguntas preestablecidas a funcionarios de gobierno, diplomáticos, analistas y representantes de la sociedad civil en los tres países (Armenia, Azerbaiyán y Georgia). Los resultados de las mencionadas entrevistas como si se trataran de textos (combinando el análisis de contenido manifiesto y el latente).

Fuentes de datos secundarios:

Actas y Declaraciones de encuentros bilaterales y multilaterales

Análisis de archivo. Documentos oficiales.

Encuestas de opinión sobre la percepción de la Unión Europea y de Rusia en el período anterior y posterior a la Cumbre de Vilna, en los países bajo estudio.

Trabajos estadísticos sobre economía y desarrollo de los tres países bajo estudio.

Evaluaciones de diferentes Organizaciones No Gubernamentales sobre temas tales como: derechos humanos, libertad de prensa, transparencia gubernamental y corrupción, en Armenia, Azerbaiyán y Georgia.

I.III. MARCO TEÓRICO:

En primer lugar, es importante precisar que este trabajo parte de un encuadre teórico enmarcado en lo que en la disciplina de las Relaciones Internacionales se conoce como la escuela realista.

El realismo no puede ser reducido a una posición monolítica, en tanto es una escuela de pensamiento que ha evolucionado considerablemente desde sus orígenes, demarcados por el pensamiento de autores como Hans Morghentau y Reinhold Niebuhr, quienes asemejaban la conducta de los Estados a la de los seres humanos, atribuyéndoles a ambos un instintivo deseo de dominación, en el sentido “hobbesiano” dejando de lado todo tipo de consideraciones éticas, inclinación que incidiría sobre su predisposición a participar recurrentemente de conflictos, enfrentamientos y guerras.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, Hans Morgenthau concibió la idea de desarrollar una teoría comprensiva de las relaciones internacionales, con el propósito de comprender y explicar las reglas que gobiernan las relaciones entre los países. Su trabajo, que abrevó en pensadores como Tucídides y Maquiavelo, puso énfasis en el aspecto del poder por encima de la moral, ya que consideraba que toda acción política estaba dirigida a resguardar, incrementar o demostrar poder. En tal sentido, la persecución del interés nacional pasaba a ser “amoral” en el entendido que dicho interés no debía estar sujeto a una consideración ética. Kenneth Waltz, en su Teoría de las Relaciones Internacionales, será quién posteriormente hiciera un gran aporte modernizador dentro del realismo, sacándolo de las asunciones iniciales, que tendían a equiparar la conducta de los Estados con la de los seres humanos, enfatizando en cambio, el concepto de la estructura internacional. Esta contribución, que se conoció como “neorrealismo” o “realismo estructural”, partía de dos presupuestos: 1. los Estados se encuentran constreñidos por un sistema internacional anárquico (la estructura); 2. todo curso de acción que persiguen está basado en su poder relativo medido contra otros Estados (Antunes y Camisao, 2017. p.17).

El “neorrealismo” posteriormente evolucionaría en diversas variantes como ser, el realismo “ofensivo” y el realismo “defensivo” principalmente, aunque existen otras vertientes, como el realismo “neoclásico”, “contingente”, “específico” y “generalista”. Para simplificar: mientras que para el realismo ofensivo las grandes potencias buscan maximizar su poder relativo, lo que redundaría en una lucha de poder permanente; para el realismo defensivo, en cambio, la estructura internacional no incentiva a los Estados a buscar mayor poder relativo, sino a mantener el balance de poder reinante, por lo que la finalidad principal es la preservación del poder, más que su incremento (Snyder, 2002, p.149-152).

Como se señalara previamente, de acuerdo a la visión neorrealista, mientras que la política nacional se desarrolla en un contexto de autoridad, ley y orden, la política internacional es anárquica, horizontal, descentralizada, no dirigida y mutuamente adaptativa, en un contexto en donde los Estados deben hacer aquello que crean necesario para asegurar su subsistencia (Waltz, 1979, p.126,166). Pero como explica Mearsheimer, la anarquía no significa que el mundo sea caótico o que esté definido por el desorden, sino que se trata de “un principio ordenador, que establece que el sistema comprende unidades políticas independientes que no tienen una

autoridad central por encima de ellos” (Mearsheimer, 1994/1995, p.10). En la anarquía entonces, garantizar la seguridad es el objetivo fundamental, para que posteriormente los Estados puedan dedicarse a la consecución de otros objetivos como la tranquilidad, la economía, el bienestar de su población y, también, el poder. De la combinación de los conceptos de anarquía y poder, surge la noción realista que explica tanto la estabilidad como el cambio internacional, a través de la teoría del balance de poder (Sotomayor, 2013. p.18). Raymond Aron (1966) recuerda que David Hume en su obra “Sobre el balance del poder”, fue quien expuso esta teoría sobre el equilibrio, con una convincente simplicidad, cuando señalara que “en la política de Grecia, la ansiedad con relación al balance de poder es evidente, y está expresamente resaltada, aun por los antiguos historiadores. Tucídides presenta la liga que fue conformada en contra de Atenas y que produjo la Guerra del Peloponeso, como enteramente consecuencia de este principio. Y luego del declive de Atenas, cuando Tebas y Lacedemonia disputaban entre ellos, nos encontramos con que Atenas (así como otras repúblicas) siempre se lanzaban en auxilio del más débil, en un esfuerzo por preservar el balance” (Aron, 1966, p.126).

Según explica Kenneth Waltz (1979, p.109), la teoría del balance de poder ofrece ciertas predicciones acerca del comportamiento de los Estados. Es en la búsqueda de preservar este balance de poder y, consecuentemente, la de asegurar integridad de los Estados que se sienten amenazados, que distintas alianzas pueden ser concebidas. Estas requerirán de un gerenciamiento y presuponen una estrategia que es el fruto de un compromiso, ya que los miembros de las alianzas pueden tener intereses divergentes.

En su opinión, este mecanismo se daría automáticamente a través del balanceo o del plegamiento. Así, cuando el poder ofensivo de un Estado puede dar lugar a una rápida conquista, los países que se sienten potencialmente agredidos o vulnerables frente a aquél, pueden entender que existen dos opciones para contrarrestar dicha situación: balancear con otros Estados en busca de equilibrar las fuerzas con el potencial agresor; o habiendo perdido toda esperanza en una posible resistencia eficaz y, en vistas de que el balanceo no tiene sentido -por qué se considera inútil o porque simplemente, no existe la posibilidad de formar alianzas- opten por el plegamiento –es decir el alineamiento-, con el más fuerte (Waltz, 1979, p.113).

En esta misma línea de pensamiento, y también desde una perspectiva neorrealista, Stephen Walt (1987, p.5) desarrolla su teoría del balance de las amenazas,

explicando que el balanceo de fuerzas se da no solo para oponerse al poder efectivo -como sostiene el realismo clásico-, sino también para oponerse a lo que se percibe como una amenaza. Dichas amenazas, entonces, pueden no estar definidas exclusivamente por la distribución de poder –como prescribe el realismo clásico-, sino también por otros factores, como ser: la proximidad geográfica, las capacidades ofensivas y la percepción de las intenciones del otro Estado. Concluye que, ante la percepción de una amenaza, los Estados tienden a promover la conformación de alianzas -a través del armando de coaliciones para contra-balancear o del plegamiento con la fuente de la amenaza. En síntesis: los Estados toman en consideración la amenaza efectiva por encima del poder en sí mismo, y por lo tanto forjarán sus alianzas a favor o en contra del Estado que representa esa amenaza y no necesariamente del Estado más poderoso del sistema (Walt, 1987, p.21).

Este enfoque será complementado con un encuadre regionalista en tanto considero que, tal como señalan Buzan y Wæver, la región se refiere al nivel en dónde los Estados u otras unidades se relacionan de una forma tan cercana que sus respectivas “seguridades” no pueden ser consideradas en forma separada unas de otras.

El abordaje por el que he optado para el análisis resalta el marco específicamente regional, subrayando su importancia en las relaciones de poder establecidas entre los países que conforman un determinado Complejo de Seguridad Regional, sin que ello implique dejar de lado los aspectos que hacen al sistema global, ni tampoco las posibilidades abiertas para la penetración de actores externos en las dinámicas regionales.

La relevancia de dicha aproximación está dada por que es en el nivel regional, en dónde interactúan los dos extremos de seguridad (nacional y global) y en dónde la mayor parte de la acción tiene lugar (Buzan y Wæver, 2003, p.43). Asimismo, uno de los propósitos del regionalismo es contrarrestar la tendencia a sobredimensionar el rol de las grandes potencias y de asegurarse de que los factores locales sean debidamente considerados en el análisis de la seguridad internacional.

Finalmente, para analizar la estrategia rusa en la construcción de instituciones y organizaciones regionales utilizaré la teoría de hegemonía cooperativa, de acuerdo a la sistematización propuesta por Thomas Pedersen.

Esta combinación de encuadres, permitirá comprender y explicar la dinámica de las relaciones entre Estados –y específicamente del entrecruzamiento de alianzas- que

se da en una región en la cual Rusia sigue siendo un actor predominante pero no excluyente, lo que ha resultado en que en el espacio post-soviético prevalezca un sistema regional bipolar, a pesar de los cambios que se han dado a escala global.

CAPÍTULO II: **DESARROLLO HISTÓRICO**

II.I. DEL IMPERIO RUSO A LA UNIÓN SOVIÉTICA:

A lo largo de varios siglos el Cáucaso Sur fue escenario de recurrentes disputas entre potencias regionales que ocuparon en distintos momentos importantes extensiones de este territorio. Durante el siglo dieciséis, y previo a la llegada de los rusos -quienes se constituirían posteriormente en un actor fundamental y decisivo en la región- el Cáucaso fue un campo de batalla permanente entre dos grandes potencias enfrentadas en su voluntad de establecer su supremacía: los otomanos, por un lado, y la dinastía persa de los Safávidas, por el otro. A mediados de ese siglo, más precisamente a partir de la Paz de Amasya, celebrada en el año 1555, los persas y los otomanos lograrían establecer un *status quo* por el cual se dividieron el territorio en respectivas esferas de influencia, logrando un equilibrio que les permitiría años de convivencia pacífica.

Posteriormente, durante el reinado de Pedro el Grande, a principios del siglo dieciocho, Rusia comenzaría a hacer importantes incursiones en partes del Cáucaso en su afán de incorporar la región al Imperio. Aunque los avances fueron exitosos, se trataría de conquistas que no perdurarían bajo dominio ruso durante mucho tiempo luego de la muerte de Pedro I. Sería durante el reinado de Catalina la Grande, que finalmente Rusia desplegaría una estrategia amplia y contundente para dominar el Cáucaso, con el propósito de desplazar definitivamente tanto a los otomanos como a los persas, asegurando definitivamente el predominio ruso en la región. Este impulso tuvo como consecuencia previsible, el inicio de una nueva guerra entre rusos y otomanos en el año 1768, y como resultado de ella la suerte del Cáucaso comenzaría a inclinarse decididamente a favor de Rusia.

Durante el siglo diecinueve, la relación de Rusia con el Cáucaso fue definida exclusivamente por su anhelo de construcción imperial, del cual se desprendía la necesidad de controlar las laderas del cordón caucásico con el propósito de ganar posiciones que le permitiesen prevalecer en sus enfrentamientos con sus permanentes enemigos, que por supuesto seguían siendo tanto el Imperio Otomano, como el Imperio Persa. Como parte de dicho proceso de construcción imperial, entre los años 1801 y 1829, Rusia reemplazaría a las regencias locales con un sistema de protectorados y de provincias, sin que ello requiriese de una reformulación de las

estructuras políticas existentes, ya que lo hizo sirviéndose de las élites gobernantes a las que forzó a redefinir sus lealtades hacia San Petersburgo (King, Menon, 2010, p.3).

Pero a pesar de los avances logrados en la formulación de este diseño, los enfrentamientos con los otomanos y con los persas siguieron siendo disruptivos así como recurrentes, tanto es así que, entre los años 1804 y 1813 Rusia se encontró prácticamente en pie de guerra con los persas y casi contemporáneamente, entre los años 1806 y 1812, con los otomanos. Ambos conflictos concluyeron formalmente con el Tratado de Bucarest del año 1812 entre rusos y otomanos, y con el Tratado de Gulistán del año 1813 entre rusos y persas. Estos dos acuerdos acabaron definiendo el predominio absoluto de Rusia en el Cáucaso con la sola excepción de la permanencia persa en los kanatos de Najichevan, actualmente parte de Azerbaiyán, y de Ereván, actualmente la capital de Armenia (King, 2008, p.22-31).

No obstante lo cual, la intención rusa de avanzar sobre el resto del Cáucaso seguía latente, lo que anticipaba el futuro resurgimiento de conflictos. Recién en el año 1828 con la firma del Tratado de Turkmanchai, se pondría fin a los posteriores enfrentamientos acontecidos entre Rusia y el Imperio Persa. La firma de dicho tratado, a su vez, pondría un límite a la expansión territorial rusa hacia el sur y con ello, también aseguraría la conquista de la integridad del territorio que actualmente ocupan los Estados de Armenia, de Georgia y de Azerbaiyán; asimismo se establecería la frontera territorial con el Imperio Persa en el río Araxes (límite que subsiste en la actualidad entre Armenia e Irán). Posteriormente, en el año 1829 el Tratado de Andrianópolis, marcaría a su vez, el punto final de la guerra entre Rusia y el Imperio Otomano, consolidando el dominio ruso en forma indiscutida sobre el Cáucaso Sur (King, 2008, p.51-52).

Hasta ese momento la “conquista del Cáucaso” había significado para Rusia la incorporación de entidades políticas ya establecidas a un orden imperial propio en una forma convencional, es decir a través de “guerras de conquista”, pero a partir de entonces y hasta 1860, la conquista debió enfrentarse a una circunstancia nueva: la insurgencia de las poblaciones subyugadas por la presencia rusa, fenómeno que tendría sus expresiones más férreas en el Cáucaso del Norte, en donde cobraría relieve la figura de Shamil, líder musulmán, que lideró la resistencia local frente a la dominación rusa en Daguestán y en Chechenia. Hacer frente a dicha resistencia, desconocida hasta entonces y por lo tanto inesperada, requirió de una larga y

esforzada campaña militar por parte de Rusia, que debió estar acompañada de la creación de una administración imperial en las denominadas “áreas pacificadas” (cuya mejor definición sería la de áreas conquistadas por la fuerza). Como parte de este proceso, en noviembre del año 1844 el Zar Nicolás I nombraría como primer Virrey del Cáucaso a Miguel Voronstov, una circunstancia inédita en tanto que esta sería la primera ocasión en la historia en que el zar delegaría específicamente su total autoridad en un subordinado (King, 2008, p.84-85), y que solamente encuentra un antecedente semejante en el siglo dieciocho, cuando Catalina la Grande lo hiciera en favor de Grigor Potemkin, a quién designó con el título de Su Serena Alteza Príncipe de Táuride, luego de la conquista de Crimea. Las medidas llevadas adelante parecieron dar sus frutos, ya que a partir de la segunda mitad del siglo diecinueve la autoridad rusa sobre la región estaría definitivamente asentada, y con ello el Cáucaso se convertiría en una zona integral del Imperio.

Fenómenos de resistencia como los del Cáucaso ante la intrusión de Rusia, darían lugar a propuestas como la del Conde Sergei Uvarov, quien en un informe oficial del año 1832, sugirió que a fin de lograr una cohesión definitiva en el Imperio, debía hacerse hincapié en tres principios fundamentales: la autocracia, la ortodoxia y la nacionalidad. Benedict Anderson apunta que, si bien los dos primeros principios eran de antigua data en Rusia, el tercero era novedoso y algo prematuro en una época en que la mitad de la “nación” estaba compuesta todavía por siervos, y en la que más de la mitad de sus miembros hablaba una lengua materna que no era el ruso. Sería entonces, a partir del reinado de Alejandro III (1881-1894), que este proyecto de “Rusificación” se convertiría en la política dinástica oficial; llamativamente mucho tiempo después de que surgieran otros nacionalismos dentro del Imperio, como ser el ucraniano, el finlandés y el letón (Anderson, 2016, p.87).

Es importante tener en cuenta que por aquél entonces, el mapa del Cáucaso y más específicamente el del Cáucaso Sur era muy diferente al actual, ya que las entidades políticas que históricamente habían sido conocidas con el nombre de Armenia y de Georgia habían desaparecido siglos antes y, en el mejor de los casos, dichas denominaciones eran utilizados como designaciones geográficas más que políticas. Azerbaiyán, más aún, era un rótulo que de utilizarse lo era para referirse a lo que actualmente es la región del noroeste de Irán (King, 2008, p.15-16), y no al espacio geográfico que actualmente constituye dicho país. Asimismo, cabe tomar en cuenta un dato que hace a la realidad de la región, y echa luz sobre su dinámica:

hace un siglo, ninguna de las tres actuales capitales de Armenia, Azerbaiyán o Georgia –Ereván, Bakú y Tíblisi- contaban con mayorías de población armenia, azerí o georgiana respectivamente. Establecido lo cual, resulta interesante detenerse en la observación que realizara Eric Hobsbawm (1990, p.106) en su obra “Naciones y nacionalismo”, en donde sostiene que en Europa y “sus alrededores”, hacia el año 1914 se pueden identificar una serie de movimientos nacionalistas que apenas, o ni siquiera, tenían relevancia, previo a 1870, entre ellos el armenio y el georgiano.

El Virreinato del Cáucaso vería llegar su fin en el año 1917, luego de la caída del Zar y de la creación de un Gobierno Provisional en San Petersburgo, que a su vez, pondría en funcionamiento una comisión especial para el Cáucaso. En la práctica, esta autoridad central del Cáucaso más que imponerse como tal, dio lugar al surgimiento de liderazgos locales, provenientes de los soviets, de los partidos socialistas locales y de las élites regionales (King, 2008, p.160). Pero la posterior llegada al poder de los bolcheviques, impulsó a la dirigencia de las provincias y de los distritos del Cáucaso Sur a constituir el Comisariado Transcaucásico –con el propósito de impedir la participación de representantes bolcheviques en el gobierno- aunque las circunstancias que debieron hacer frente fueron extremadamente complejas e hicieron imposible su continuidad.

Con la firma del Tratado de Brest-Litovsk en marzo del año 1918 -que pondría fin a la participación rusa en la Primera Guerra Mundial-, se establecerían condiciones favorables para que el Imperio Otomano exigiera la evacuación de las regiones disputadas en la frontera ruso-otomana. Ante la aquiescencia rusa, la dirigencia transcaucásica reunida en Tíblisi, sintiéndose abandonada por la metrópolis, le declaró la guerra al Imperio Otomano, a la vez que cortó lazos formales con Rusia.

Como consecuencia de ello, en abril del año 1918 la República Democrática Federativa Transcaucásica declaró su independencia. Esta pretensión de constituir una entidad unificada se vio rápidamente frustrada por divisiones y tensiones internas, que derivarían en que un mes después de su nacimiento, sus partes constitutivas –Armenia, Azerbaiyán y Georgia- emprendieran caminos separados como países independientes (King, 2008, p.161).

La combinación de las demandas sociales junto con las nacionales, probaron ser mucho más efectivas como elementos movilizados de la independencia que la pura apelación nacionalista, cuyo atractivo estaba limitado a la disconforme clase

medio baja. En Georgia, un partido socialista afiliado a la Segunda Internacional¹³, los Mencheviques, fue el vehículo que empujaría esta doble aspiración, así como en Armenia lo hizo el Dashnaktsutiun (también conocido por su abreviación: Dashnak), que también estaba afiliado a la Internacional Socialista (Hobsbawm, 1990, p.106,133).

MAPA N° 2:

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA FEDERATIVA TRANSCAUCÁSICA



FUENTE: Países desaparecidos y antiguas colonias. WorldPress.com

En el caso de Azerbaiyán la situación difiere, Tadeusz Swietochowski señala que aún en el año 1905, cuando se dieron especiales posibilidades de expresión política en el todo el Imperio Ruso, los azeríes permanecieron siendo la población menos revolucionaria de Transcaucasia y solo saldrían de su docilidad como consecuencia de la violencia intercomunal que se produjo. En tal sentido, Swietochowski (1996, p.3) sostiene que, “desde el punto de vista de Azerbaiyán, la revolución de 1905

¹³ La Segunda Internacional o Internacional Socialista, fue fundada en París en 1889 y estaba constituida por partidos y sindicatos de trabajadores. Si bien sostenía la ideología marxista sobre la lucha de clases y la revolución, apoyaba la democracia parlamentaria.

sería en gran medida la historia de la guerra Tártaro-Armenia”. Dicho enfrentamiento, provocaría un baño de sangre en el Cáucaso Sur, en el que morirían aproximadamente diez mil personas y en el que desaparecerían poblados enteros, lo que llevaría a Máximo Gorki a exclamar “que duro es creer que esta gente simple y noble, se mata entre ellos de forma estúpida y sin sentido, haciendo lugar a las provocaciones de fuerzas oscuras y perversas” (De Wall, 2010, p.52). El propio Swietochowski (1996) cita al historiador nacionalista armenio Sarkis Atamian, quién observara que los tártaros, aunque numéricamente superiores a los armenios, y aun habiendo contado con la simpatía del Zar, no fueron competencia frente a la superioridad de organización y de liderazgo de los Dashnaksutiun. Y concluye que, si bien los años que corren entre 1903 y 1905, resultaron contarse entre los más sangrientos de la historia armenia, también resultaron en una incalificable victoria armenia. En respuesta a la superior organización armenia, varios grupos de combatientes azeríes comenzaron a coordinar sus esfuerzos y en el otoño de 1905, en Ganja, se conformó una asociación política clandestina bajo el nombre Difai (Defensa), que marcaría el surgimiento del movimiento nacionalista en Azerbaiyán (Swieochowski, 1996, p.16-17).

Tal como se apuntara previamente, el nacionalismo transcaucásico no había tenido mayor entidad política antes de 1917, y solo en el momento de mayor debilidad rusa y debido al apoyo alemán –según observa Hobsbawm (1990, p.163-165)-, fue que Georgia y Armenia buscaron su independencia, mientras que Azerbaiyán lo hizo impulsada por el interés del Reino Unido en asegurar su acceso a su riqueza energética. Como queda en evidencia, y se verá reaparecer setenta años después en medio del proceso de disolución de la Unión Soviética, la violencia intercomunal en el Cáucaso Sur ha sido un factor determinante en la construcción de la nacionalidad así como en la lucha por la independencia. En “Comunidades Imaginadas”, Benedict Anderson (2016, p.7) concluye que en última instancia esta fraternidad imaginada (el estado-nación) ha hecho posible, a lo largo de los últimos dos siglos, para millones de personas, no solo matar, sino que ha generado también la voluntad de morir. Se comparta o no este punto de vista, lo cierto es que el conflicto ha estado presente desde la creación de estos tres países, al menos en su concepción moderna, y ha sido tanto un impulsor de su identidad como también de su independencia.

La Primera Guerra Mundial traería consigo el final para la era de las grandes dinastías. Para el año 1922, los Habsburgo, los Hohenzollerns y los Romanovs, así como otomanos, eran cosa de un pasado irreversible. Paralelamente, en lugar del Congreso de Berlín se estableció la Liga de las Naciones, y desde entonces la unidad internacional legítima y fundamental sería el estado-nación (Anderson, 2016, p.132).

Hacia fines de la Primera Guerra Mundial y una vez disuelta la República Democrática Federativa Transcaucásica, los mencheviques georgianos se replegaron en el Cáucaso y el 26 de mayo de 1918 declararon la independencia de Georgia. El gobierno menchevique -único en la historia y que el propio Karl Kautsky aplaudiría como la “antítesis del bolchevismo”- enfrentaría fuertes tensiones en el frente interno, así como problemas en el frente externo con Rusia y con Turquía, además de choques armados con Armenia. Dos días después de la declaración de la independencia de Georgia, el 28 de mayo de 1918, la República Democrática de Azerbaiyán también declarararía su independencia. Sin embargo, pocos meses más tarde el ejército británico ocuparía Bakú (con el objetivo de asegurar las reservas de petróleo azeríes) y desconocería la legitimidad de su gobierno, encabezado por el partido Müsavat (Igualdad) de inclinación socialista y extracción nacionalista (con grandes semejanzas con los Mencheviques en Georgia y los Dashnaks en Armenia). De hecho, la independencia de Azerbaiyán solo se extendería por el breve período que va desde la salida de los británicos en agosto del año 1919 hasta el asalto final de las fuerzas bolcheviques sobre Bakú en abril del año 1920 (King, 2008, p.165-168). Por su parte, Armenia también declaró su independencia el mismo 28 de mayo de 1918. Su nacimiento como república independiente, fue consecuencia en gran medida de su necesidad de hacer frente a las fuerzas otomanas, y en esto se puede observar cierto paralelismo con el surgimiento de la segunda República de Armenia, que también responde más a un movimiento que antepone consideraciones de seguridad –su enfrentamiento con Azerbaiyán en Nagorno-Karabaj-, que derivarán posteriormente en la búsqueda de su independencia. A partir de entonces, armenios de todos los rincones del Imperio Ruso y también del Imperio Otomano, llegarían a Ereván en dónde se conformaría un nuevo gobierno encabezado por la Federación Revolucionaria Armenia o Dashnaks.

Sin embargo, la revolución bolchevique no produjo variaciones en las intenciones de Moscú de volver a afirmar su hegemonía en la región y de absorber nuevamente al

Cáucaso bajo su égida. Con la partida de las fuerzas británicas del Cáucaso, el Ejército Rojo no encontró mayor oposición, y en abril del año 1920 ingresó a Bakú. Seguidamente, en diciembre del mismo año y ante una nueva embestida turca y recurrentes disturbios internos que debilitaron al gobierno, Ereván cedió rápidamente ante las pretensiones rusas, y los bolcheviques asumieron el poder sin encontrar ningún tipo de resistencia firme o consistente de parte de los armenios. Finalmente, en febrero del año 1921 fuerzas bolcheviques avanzaron desde Armenia y desde Azerbaiyán para tomar Georgia, en donde la resistencia sería férrea y decidida, y ante la cual el Ejército Rojo no tendría miramientos. Como consecuencia de lo anterior, para el año 1921 Moscú controlaba casi la totalidad del territorio que alguna vez constituyera el Virreinato del Cáucaso del Imperio Ruso, con la excepción de algunas zonas limítrofes que habían sido ocupadas por fuerzas turcas. Con los Tratados de Moscú y de Kars del año 1921, la Unión Soviética y Turquía negociarían la delimitación definitiva de su frontera en el Cáucaso Sur. A partir de entonces, en el año 1922 se creó la República Socialista Soviética Transcaucásica como una unidad integral de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, con su capital en Tbilisi. Esta situación se mantendría sin alteraciones hasta el año 1936, cuando Armenia, Azerbaiyán y Georgia pasarían a integrar la Unión Soviética ya como tres Repúblicas Socialistas Soviéticas diferenciadas, con sus propias capitales (King, 2008, p.168.188).

La forma en que fueron incorporadas a la Unión Soviética, demuestra desde un inicio actitudes muy distintas que van desde una férrea resistencia en el caso de Georgia¹⁴, a la resignación en el caso de Armenia, pasando por una actitud más ambigua en el caso de Azerbaiyán, y este será un patrón de conducta (o al menos de actitud) que –en alguna medida- se reproducirá en su posterior relación con la Rusia post-soviética. Para entender la diferente acogida que tuvieron las tropas rusas, según el país de que se trate, conviene tener en cuenta el contexto histórico. Finalizada la Primera Guerra Mundial, en el año 1920 se firmó el Tratado de Sevres entre los Aliados y el Imperio Otomano en el que se procedía a dividir dicho Imperio. Como consecuencia de ciertas cláusulas incorporadas en dicho tratado, Armenia se vería beneficiada con la extensión de su territorio sobre gran parte de Anatolia. Esta

¹⁴ Charles King señala que Georgia había contado con el apoyo del Gobierno alemán desde que declarara su independencia, pero luego de su capitulación Gran Bretaña –con fuerzas en Bakú- pasó a ser temporariamente su aliado en contra de las ambiciones turcas y soviéticas.

pretensión fue resistida por los sectores nacionalistas liderados Mustafá Kemal, que mediante la acción militar recuperaría ese territorio para la naciente República de Turquía, venciendo a las tropas armenias. Como corolario de ello y de la incontenible presión turca, los armenios se vieron forzados a repudiar el Tratado de Sevres, a la vez que debieron aceptar la protección rusa para detener el posible avance turco. Charles King concluye al respecto que, “enfrentados a la elección entre dos fuerzas de ocupación, durante el mes de diciembre Ereván le entregó el poder a los bolcheviques”¹⁵. Finalmente, Rusia y Turquía firmarían el Acuerdo de Moscú por el que se establecieron las fronteras que al día de hoy persisten entre Turquía y Armenia¹⁶. En tales circunstancias, mientras que Armenia percibía a Turquía como una clara amenaza a su integridad territorial, Azerbaiyán la percibía como un aliado con el cual había suscripto un Tratado de Amistad en su intención de resistir a los bolcheviques, a quienes sí percibían como una amenaza. Georgia, en cambio se sentía amenazada tanto por parte de los turcos como por parte de los rusos (De Wall, 2010, p.63-69).

Posteriormente, los hechos terminarían demostrando que la real amenaza a la soberanía de las nuevas repúblicas provendría de la pretensión rusa de recuperar su dominio sobre ese territorio, ya que la naciente República de Turquía había quedado demasiado debilitada luego de la guerra, como para emprender acciones que fueran más allá que las requeridas para defender lo que consideraba que legítimamente constituía su territorio.

En todo caso, las diferentes actitudes previamente resaltadas de los tres países del Cáucaso Sur frente a la “reconstrucción imperial” que ensaya el gobierno bolchevique se verían reflejadas nuevamente -según comenta Héléne Carrère d'Encausse (1978)-, en las distintas posiciones esgrimidas por los Comités Centrales de los Partidos Comunistas locales, frente al proyecto de federación impulsado en el año 1922 por la Comisión Constitucional liderada por Stalin. Su propósito era poner

¹⁵ Esto no quiere decir que no existiese resistencia de quienes consideraban que se trataba de una ocupación soviética, por ejemplo, por parte del Partido Dashnak, que había tenido un rol fundacional del Estado armenio, y que veía dicha ocupación como una tragedia (King, Charles, pag.180)

¹⁶ Murat Ugul señala que el periodo que va entre 1920 y 1939 representa una excepción en las relaciones turco-rusas, ya que luego de un siglo de guerras y animosidad, dos Estados nacientes de las cenizas de la Primera Guerra Mundial deciden establecer relaciones de amistad entre ellas. No obstante, se debe entender que este cambio de paradigma estuvo basado más en la necesidad que en la buena fe. En marzo de 1921 suscribieron un acuerdo que sentaría las bases de las relaciones de amistad entre la Unión Soviética y la República de Turquía liderada por Kemal Ataturk. (Ugul, Murat, “The Soviet Influence on Turkish Foreign Policy”, Florida State University, 2010)

fin a la situación instalada en el año 1920, por la cual los Estados nacionales independientes de la Unión Soviética se encontraban ligados entre sí a través de una enorme cantidad de disposiciones. Este esquema de federación dominada por Rusia -que se vería finalmente plasmado en la Constitución del año 1924-, consolidaría en los hechos un sistema absolutamente centralizado, si bien les permitiría a las otras repúblicas conservar un cierto grado de identidad nacional, que sería supervisado por instituciones centrales que asegurarían la cohesión del conjunto. Sobre lo cual, Hélène Carrère d'Encausse (1978, p.17-19) precisa: “enviado a los comités centrales de los partidos comunistas de las repúblicas, el proyecto de Stalin recibe la adhesión de los más dóciles (en Azerbaiyán y Armenia), pero provoca una crítica solapada en Ucrania..., y la oposición abierta en Georgia”.

II.II. EL PROCESO DE TRANSICIÓN:

Con la disolución de la Unión Soviética, Armenia, Azerbaiyán y Georgia formalizarían –separadamente- sus respectivas declaraciones de independencia durante el transcurso del año 1991, y desde entonces hasta el final del plazo bajo estudio (año 2016), se encontrarían inmersos en un período de transición tanto en el terreno político como en el económico y en el social. Este proceso de transición, tuvo sus particularidades distintivas para los tres países que llevaron adelante diferentes políticas tanto en el plano doméstico como en el plano internacional.

En la percepción de la década de los noventa, imbuida en el triunfalismo occidental que caracterizó los años posteriores al derrumbe soviético -que llegara a su extremo con la publicación del “Fin de la historia” de Francis Fukuyama-, la transición de los países del espacio post-soviético parecía por entonces, destinada en una trayectoria ineludible hacia la consolidación de sistemas democráticos y economías de libre mercado. Este proceso, en principio, implicaba elecciones libres acompañadas por programas de reformas estructurales impulsadas por organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), para llevar adelante privatizaciones, desregulaciones y apertura de mercados, que –de acuerdo a la previsión de dichos organismos- resultarían en el ingreso de capitales, el aumento de la inversión externa directa (IED) y del volumen de las exportaciones, que derivarían eventualmente, en un aumento del nivel de ingresos y de los estándares de vida de la población.

La salida del sistema centralizado que caracterizó a la Unión Soviética, se vio asimismo reflejado en el impulso de importantes reformas institucionales que alcanzaron diferentes grados de calidad según el país del que se tratara (las diferencias son notorias en cuanto al funcionamiento del sistema democrático, el imperio de la ley, la independencia del poder judicial, el respeto de los derechos humanos, la transparencia de los mercados, por mencionar algunos aspectos). Al mismo tiempo, las ex repúblicas soviéticas se vieron enfrentadas a la necesidad de definir opciones de inserción internacional que les permitiesen garantizar sus respectivos procesos de consolidación como países soberanos e independientes.

MAPA N° 3:

LA UNIÓN DE REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS



FUENTE: Encyclopædia Britannica.

Dichas definiciones políticas, en lo que hace específicamente a los países del Cáucaso Sur, se dieron en un contexto geopolítico complejo, definido en el marco

regional por conflictos no resueltos, como los de Nagorno-Karabaj, Osetia del Sur y Abjasia, fronteras cerradas, como las que dividen a Armenia de Turquía y a Armenia de Azerbaiyán, y la inexistencia de relaciones diplomáticas entre Armenia y Turquía, entre Armenia y Azerbaiyán, y entre Georgia y Rusia. Este cuadro, se vio agravado en un marco ampliado, por tratarse de un Sub-Complejo de Seguridad Regional penetrado por actores externos, en donde la creciente rivalidad entre Rusia y Occidente, ha tenido enormes repercusiones entre los países del Cáucaso Sur. En razón de ello, tanto factores verificables en el nivel regional, como los que se dan en el nivel global, terminarían influyendo sobre las decisiones de política exterior que tomarán los gobiernos de los tres países bajo estudio.

Así, se puede observar que si bien los tres Estados son miembros pleno del Consejo de Europa¹⁷ -organización cuya finalidad es promover la democracia y proteger los derechos humanos y el estado de derecho en Europa-, ante la propuesta lanzada por la Unión Europea de suscribir Acuerdos de Asociación en el marco de la Política Europea de Asociación Oriental, Georgia fue el único país del Cáucaso Sur que terminó de negociar y firmar un acuerdo en el mes de junio de 2014. Mientras que Armenia, que había avanzado en esa dirección durante doce ruedas de negociaciones -en un giro inesperado para la UE- decidió darle la espalda a la propuesta de asociación e ingresar a la Unión Económica Euroasiática (UEE), bloque impulsado por Rusia e integrado hasta ese momento, también por Belarús y Kazajstán. Por su parte, Azerbaiyán mostró desde un principio, cierto grado de reticencia frente a la oferta europea y nunca hizo un esfuerzo serio por avanzar en las negociaciones de un Acuerdo de Asociación, conservando un meditado grado de equidistancia entre Rusia y la UE.

La Política Europea de Asociación Oriental y la propuesta de Acuerdos de Asociación -que contemplan la asociación política y la integración económica con la UE-, tuvo como contrapartida el lanzamiento de la mencionada Unión Económica Euroasiática, iniciativa que conjuntamente con la conformación de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), surgió de la aspiración rusa de recuperar un mayor grado de influencia sobre el espacio post-soviético. Ambas iniciativas, son claras

¹⁷ El Consejo de Europa es una organización internacional integrada por 47 países que está basada en Estrasburgo, y no está ligada a la Unión Europea (como el Consejo Europeo o el Consejo de la UE), fue fundada en 1949 para promover la democracia y proteger los derechos humanos y el estado de derecho en Europa. Georgia ingresó al Consejo en 1999, mientras que Armenia y Azerbaiyán lo hicieron en 2001.

manifestaciones, por un lado, de la intención de Rusia de recrear una zona de influencia y, por otro lado, de su oposición al orden unipolar instalado con posterioridad al final de la Guerra Fría. Un orden internacional al que suscribió en la época del Presidente Boris Yeltsin, pero que luego de ver defraudadas sus pretensiones de ser tratado en un pie de igualdad por los Estados Unidos, Moscú comenzó progresivamente a resistir.

Ahora bien, aun cuando la renovada tensión entre Occidente y Rusia pudiera ser vista como una continuidad de rivalidades geopolíticas anteriores –que afecta directa e inevitablemente a los países del Cáucaso Sur-, la situación dista de ser equiparable: Rusia actualmente no cuenta con las capacidades de reconstruir el espacio soviético en la forma monolítica que supo tener, así como tampoco cuenta con los recursos como para enfrentarse a Occidente en forma comparable a la que lo hiciera durante la Guerra Fría.

En relación con ello, también es importante observar que la presencia de los Estados Unidos en la región, aunque no es siempre tan evidente como la europea, es muy significativa: en primer lugar, es el mayor proveedor de asistencia bilateral tanto de Georgia como de Armenia -ambos se encuentran entre los países que más asistencia de los Estados Unidos reciben en términos per cápita (Nicol, 2014, p.42)-, asimismo, los intereses americanos vinculados a la explotación de gas y petróleo en Azerbaiyán son muy significativos. Y aunque algunas voces críticas acusan a los Estados Unidos de no tener una política definida ni consistente hacia la región –y señalan que ha estado lejos de ser una prioridad en la política exterior de ese país- otros, como Charles King (2008, p.245), sin desconocer lo anterior destaca que, “todas las capitales del Cáucaso Sur permanecen mucho más cercanas de Washington que de Bruselas”.

Asimismo, es interesante tener en cuenta que Armenia, Azerbaiyán y Georgia también mantienen fluidas relaciones con la OTAN, a través de su participación en el Euro-Atlantic Partnership Programme¹⁸, y los tres países han colaborado en los esfuerzos de estabilización tanto en Afganistán como en Irak, enviando militares y, en algún caso, brindando apoyo logístico (utilización de bases y permisos de

¹⁸ Programa mediante el cual la Alianza busca fomentar la seguridad, estabilidad y transformación democrática en el área Euro-atlántica por medio de asociaciones a través del diálogo y la cooperación con países no-miembros en Europa, el Cáucaso y Asia oriental (https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67979.htm)

sobrevuelo por su espacio aéreo). Sin embargo, mientras que Georgia ha manifestado su clara voluntad de integrar la OTAN; Armenia es miembro de la OTSC que integran Rusia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Belarús; y Azerbaiyán conserva una situación de equilibrio y, sin inclinarse definitivamente por ninguna de estas dos alianzas militares, mantiene sus canales de cooperación abiertos con la OTAN -en este marco se destaca su relación preferencial con Turquía-, mientras que Rusia siguió siendo su principal proveedor de material militar durante el período bajo estudio.

En tanto las circunstancias económicas, sociales y políticas son diferentes en los tres países, y sus cálculos en el terreno de la seguridad exterior son divergentes, la estrategia definida frente a las propuestas institucionales de Rusia y de la Alianza euro-atlántica, consecuentemente, también lo ha sido. Estas decisiones, se han formulado en un contexto que ha condicionado la voluntad de los actores, fundamentalmente a partir de un escenario definido por conflictos abiertos y relaciones complejas entre Estados (fronteras cerradas, ruptura de relaciones diplomáticas, entre otros aspectos), en una región en dónde la penetración de actores extra-regionales también debe ser tenida debidamente en consideración debido a su enorme influencia.

II.III. DESPUÉS DE LA INDEPENDENCIA:

Con la disolución de la Unión Soviética se insuflarían renovados aires que favorecerían el resurgimiento de distintos nacionalismos. Como señalara Hobsbawm (1990), en retrospectiva se puede recordar con melancolía, que el gran logro de los regímenes comunistas fue poder limitar los efectos del nacionalismo en los países multinacionales, manteniendo bajo control las tensiones que derivarían posteriormente, en algunos casos, en conflictos abiertos (p.160,180). Esta aseveración, es sin duda válida para los conflictos que volvieron a resurgir en el Cáucaso Sur durante el período de declive y luego de la extinción de la Unión Soviética. De hecho, una de las consecuencias positivas de la incorporación de Armenia, Azerbaiyán y Georgia a la Unión Soviética, fue el congelamiento de ciertos conflictos que provocarían sangrientos enfrentamientos en el futuro. Pero el complejo entramado establecido, abría enormes posibilidades para la recreación de

antiguas tensiones en el futuro: en Georgia, Abjasia fue convertida en una República Socialista vinculada a Georgia por un acuerdo, mientras que Achara fue convertida en una República Autónoma, y a Osetia del Sur se le reconoció *status* de provincia autónoma. Asimismo, a Nagorno-Karabaj, un enclave de población mayoritariamente armenia situado dentro de los límites geográficos de Azerbaiyán, se le reconoció el mismo carácter de provincia autónoma. Para aumentar el potencial de conflicto entre Armenia y Azerbaiyán, el territorio de Najichevan, separado de Azerbaiyán y situado al oeste de Armenia, fue reconocido como parte de Azerbaiyán (King, 2008, p.188).

Los procesos independentistas que surgieron en los tres países durante el ocaso de la Unión Soviética, estuvieron impulsados por movimientos nacionalistas que, llamativamente, tuvieron distintos orígenes y también diferentes objetivos. Por ejemplo, en el caso de Armenia así como en el de Azerbaiyán, el surgimiento de grupos fuertemente identificados con la causa nacional -que sería fundamental para encaminar el proceso que resultaría en la independencia de ambos Estados-, fue consecuencia del conflicto que se desatara en Nagorno-Karabaj y no de sus respectivas diferencias con Moscú. Solo como una derivación de ello, estos grupos funcionaron posteriormente como los motores de los movimientos independentistas que surgieron en ambos países. Distinto fue el caso de Georgia, en donde la secesión de la Unión Soviética fue claramente el objetivo buscado desde un principio por los movimientos nacionalistas. Esta diferencia en la concepción de los movimientos independentistas –que se puede relacionar con el distinto grado de combatividad que mostraron los tres países frente al avance bolchevique en el año 1921-, marca una distinta disposición desde las tres capitales hacia la antigua metrópoli y, de alguna forma, puede ser definida como una inclinación de largo alcance que operará como un fuerte condicionamiento tanto de las políticas domésticas como de las políticas exteriores implementadas por los tres países frente al hegemón regional y frente a la Alianza euro-atlántica. Es interesante señalar también, que en el referéndum que tuvo lugar en marzo del año 1991 sobre la continuidad de la Unión Soviética, Azerbaiyán fue una de las pocas Repúblicas Soviéticas que votó a favor de su continuidad, mientras que ni Armenia ni Georgia participaron del mismo.

En la transición de las tres repúblicas socialistas hacia su independencia y la búsqueda del ejercicio pleno de su soberanía, existe un fenómeno de gran relevancia que se repite en el que los tres procesos: fueron las antiguas dirigencias

burocráticas locales -que formaban parte del antiguo Partido Comunista- devenidas posteriormente en cuadros nacionalistas, las que en gran medida condujeron los procesos de emancipación y posteriormente, de construcción de los respectivos Estados.

En tal sentido, los tres históricos Primeros Secretarios del Partido Comunista en Armenia, en Azerbaiyán y en Georgia, que habían ocupado dichos puestos durante largas décadas, serían quienes llamativamente pasarían a convertirse en figuras centrales y decisivas en el proceso de creación de las nuevas repúblicas. Estas personalidades, que en la década de los sesenta habrían comenzado a parecerse a señores feudales -según observara De Waal (2010, p.93) -, durante la época soviética dominarían el escenario político de las tres Repúblicas Socialistas del Cáucaso Sur: Eduard Shevardnadze en Georgia; Heidar Aliyev en Azerbaiyán y Karen Dermichian en Armenia. Paradójicamente, los tres serían hombres fundamentales en el proceso de independencia y consolidación de las tres nuevas repúblicas independientes, luego de la disolución de la Unión Soviética, algo que sugiere una continuidad de las élites dominantes que trocaron su ideología y su discurso, para poder preservar su poder. Como un paso en el mismo sentido, de Waal resalta la conversión de la totalidad del liderazgo del Partido Comunista al cristianismo en la década del noventa –bautismo mediante-, tanto en Georgia como en Armenia (De Waal, 2010, p.20).

Desde su nacimiento como repúblicas independientes, los países de Cáucaso Sur experimentaron agudos problemas sociales, confrontaciones armadas y disputas territoriales que derivaron en enormes costos sociales para sus poblaciones. De hecho, desde el año 1990 y hasta 2016, la región atravesó seis enfrentamientos armados, y tanto Abjasia como Osetia del Sur –entre Rusia y Georgia- así como Nagorno-Karabaj –entre Armenia y Azerbaiyán- han subsistido como conflictos no resueltos, y conservan un potencial no desdeñable de derivar en nuevas contiendas armadas de gran escala. La consecuencia de ello es el perdurable patrón de enemistad que subsiste tanto entre Armenia y Azerbaiyán, como entre Georgia y Rusia, que deriva en un “déficit de seguridad” en la región, que la expone a la posibilidad de protagonizar renovadas confrontaciones en cualquier momento.

Para agravar un cuadro de por sí tenso e inestable, la relación entre Armenia y Georgia, aunque no se encuentra signada por la animadversión que caracteriza a la relación entre Armenia y Azerbaiyán, tampoco ha estado exenta de problemas. En

Georgia existe una minoría armenia que representa el 5% de la población –pasó de ser el 9% en épocas de la Unión Soviética- que por momentos se ha sentido discriminada y, de hecho, ha experimentado un proceso migratorio interno que ha derivado en su progresiva salida desde Tbilisi en donde se encontraba centrada, hacia a la provincia de Javakh, que es uno de los distritos más pobres del país (Soppelsa, 2016, p.5). El progresivo acercamiento de Georgia con Azerbaiyán y Turquía, a través de la construcción de infraestructura energética y también de cooperación en otros ámbitos, también ha contribuido a acentuar la mutua suspicacia que existe entre la dirigencia de ambos países.

Los ejercicios militares desarrollados a partir de 2015 entre Turquía, Azerbaiyán y Georgia, indujeron al Ministro de Defensa armenio a hacer declaraciones en las que expresaba su esperanza que la cooperación militar de Georgia con Turquía y Azerbaiyán no afectara su buena relación con Armenia¹⁹. Pero aunque Armenia observa con preocupación los crecientes vínculos entre Azerbaiyán, Turquía y Georgia, ha preferido o no ha podido hacer nada al respecto. Por eso, Armenia y Georgia han tenido una relación cambiante con momentos de tensión que han sido superados, aun cuando persiste un vínculo signado por cierto grado de desconfianza y de desavenencia.

Armenia es un país aislado como consecuencia de que tanto sus fronteras con Turquía con Azerbaiyán permanecen cerradas. Sus dos puertas de comunicación son sus fronteras con Irán, país con el cual tiene buenas relaciones y con Georgia. En todo caso, la dirigencia de Armenia es consciente de la importancia de la frontera que comparte con Georgia (de aproximadamente 170km de extensión), a través de la cual se mueve aproximadamente el 70% del comercio armenio, que incluye principalmente la provisión de gas y de petróleo provenientes de Rusia. Asimismo, Georgia es un destino importante para las exportaciones armenias, como se expondrá más adelante.

Si bien la economía armenia experimentó una recuperación luego de la crisis financiera internacional del año 2008, la pobreza y el desempleo persistían en niveles altos muy altos en el año 2016. Las remesas de la diáspora –sobre todo desde Rusia- siguen siendo vitales para sostener su economía y la agricultura de subsistencia sigue proveyendo el 45% de la ocupación. Por otra parte, el predominio

¹⁹ “Turkish Military Cooperation Prompts Russian Military Moves in the Caucasus” (11/6/2015) <http://worldview.stratfor.com>

de monopolios y la colusión de intereses imponen severas restricciones a su desarrollo, contribuyendo al estancamiento de la economía y de las condiciones sociales (Benashvili y Asanidze, 2016. P.36).

Azerbaiyán, por su parte, posee una economía excesivamente dependiente de sus reservas energéticas, y aunque está haciendo un importante esfuerzo para lograr diversificar su economía, impulsando sectores como construcción, telecomunicaciones, banca y sector financiero, sigue siendo un país que vive de la explotación del gas y del petróleo. El sector rural emplea aproximadamente el 40% de la mano de obra, aunque solo contribuye con poco más del 5% del producto. Su economía también se vio afectada por la crisis financiera global de 2008 y por la pronunciada caída de los precios del petróleo en años posteriores. Azerbaiyán ha incorporado ciertas medidas para paliar la corrupción, pero sigue existiendo una percepción firmemente instalada de que no se ha hecho un esfuerzo suficiente que haya permitido reducirla sustantivamente. La población en general se ha visto beneficiada por los ingresos derivados de los recursos naturales, lo que ha permitido lograr un notable descenso de los niveles de pobreza entre los años 2003 y 2011. A pesar de lo cual, los refugiados siguen siendo el sector más pobre y vulnerable de la población, y la situación de los derechos humanos ha sido criticada reiteradamente por veedores como Freedom House –una entidad estadounidense que evalúa el respeto de las libertades civiles-, que ha considerado al país como “no libre” (non-free) (Benashvili y Asanidze, 2016. P.37).

La economía de Georgia, por su parte, ha experimentado una mejoría en los años previos a 2016, luego de profundas reformas estructurales que, como contrapartida, tuvieron enormes costos sociales. La agricultura también sigue siendo un sector fundamental en tanto ocupa casi el 50% de la mano de obra activa. No obstante, la pobreza rural continúa siendo un problema grave y la disparidad de ingresos lo ubica en el peor lugar entre sus vecinos del Cáucaso Sur (Benashvili y Asanidze, 2016. P.37).

Para terminar de definir un contexto difícil y en alguna medida decepcionante para un gran número de sus habitantes, en los tres países los sucesivos procesos electorales que han tenido lugar desde su independencia y hasta el año 2016, en muchos casos han estado plagados de irregularidades y afectados por actos de violencia.

Además, hacia el final del período estudiado existían en estos tres países un total de 1.2 millones de personas que han sido desplazadas por los conflictos o se encuentran en situación de refugiados.

Es interesante comprobar que luego de transcurridos veinticinco años de independencia, el legado de la Unión Soviética en el Cáucaso Sur sigue siendo evidente. El ruso sigue siendo la *lingua franca*, y en la opinión de algunos analistas como de Waal, la política exterior rusa hacia el Cáucaso Sur sigue basándose principalmente en el *hard power*, a partir de su presencia en Abjasia y Osetia del Sur, de su alianza militar con Armenia, y también de sus gasoductos, que la vinculan con los tres países y que, oportunamente, ha utilizado como una herramienta de presión (De Waal, 2010, p.97). Esta percepción, sumada a su enfrentamiento con Georgia, hace que las amenazas del pasado subsistan en las mentes de muchos de los dirigentes políticos de los tres países. La idea del “exterior cercano” impulsada por Rusia para referirse a los países que integran el espacio post-soviético, tampoco sirve para atenuar la impresión de una potencial amenaza rusa sobre la integridad territorial y la soberanía de estas jóvenes repúblicas. Pero quedarse con estas conclusiones sería pecar por omisión, ya que la política rusa hacia la región ha intentado estructurarse también a partir del poder blando, del incremento de los flujos de comercio e inversiones –sin obviar las remesas de armenios y georgianos que trabajan en Rusia-, así como de la creación de instituciones regionales que le permitiesen proyectar su poder en una forma más consensuada. Todos estos componentes conforman un cuadro de situación mucho más complejo que el descrito por de Waal que, como vimos, lo reduce a una interacción determinada exclusivamente por el poder militar-estratégico. En todo caso, las observaciones que he podido realizar a través de mis recorridos por la región, me permiten concluir que Rusia no pretende meramente imponerse en función de lo que sería una obvia relación de fuerzas, sino que intenta convencer a sus aliados de la conveniencia de su liderazgo, a través de distintas propuestas que pasan por la participación institucional (CEI, UEE, OSTC), la cooperación, el comercio exterior y las inversiones, entre otros aspectos.

II.IV. LOS CONFLICTOS:

Es muy frecuente, aun entre especialistas en relaciones internacionales, aludir a la caída y desmembramiento de la Unión Soviética como una excepción a una regla que indicaría que la desaparición de las grandes potencias se ha producido necesariamente en el marco, y como consecuencia de una guerra o de un conflicto armado. Graham Allison (2017) sostiene que a pesar que en ciertos momentos, un enfrentamiento violento parecía inevitable, el surgimiento de un pensamiento estratégico contribuyó para que ambos lados desarrollaran formas de competir evitando un conflicto catastrófico y finalmente la Unión Soviética implosionó y la Guerra Fría concluyó con un gemido más que con un estruendo.

Aunque la “implosión” de la Unión Soviética resonó algo más fuerte que un mero gemido como describe Allison, y si bien la envergadura de los conflictos desatados puede parecer desdeñable -si se tiene en cuenta las consecuencias que podrían haber resultado de un conflicto entre potencias poseedoras de arsenales nucleares- la desaparición de la URSS no se produjo tan pacíficamente como suele repetirse ya que dejó una estela de conflictos de mediano alcance a nivel regional que afectaron a varios países y a millones de personas. En todo caso, el aspecto más llamativo es que gran parte de los conflictos directamente asociados con el final de la Unión Soviética, se produjo en el Cáucaso²⁰, incluyendo entre ellos, los que tuvieron lugar como consecuencia de disputas territoriales cuyos orígenes se remontaban a tiempos anteriores al nacimiento de la propia Unión Soviética, como son las de Nagorno-Karabaj, entre Armenia y Azerbaiyán, las de Osetia del Sur y Abjasia, entre Georgia y Rusia, y la de Chechenia, entre chechenos y Rusia (King, 2008, p.211).

En tal sentido, es útil tener en cuenta una observación de Buzán y Waeber, que en su análisis sobre la definición de los patrones de amistad y enemistad, reconocen que si bien pueden estar influidos por varios factores -como ser, la historia, la cultura, la religión y la geografía-, en gran medida también responden a un criterio de *path*

²⁰ Además de los que tuvieron lugar en el Cáucaso, también existieron conflictos en:

Transdniéster: un territorio de población mayoritariamente rusa y ucraniana junto al río Dniéster se separó de Moldavia en 1990 temiendo su unificación con Rumania, y ha contado con el apoyo de Rusia desde entonces.

Uzbekistán: en 2005 el ejército sofocó violentamente una rebelión islamista en la ciudad de Andishan, provocando cientos de muertos.

Tayikistán: entre 1992 y 1994 fundamentalistas islámicos y ex comunistas se enfrentaron en una sangrienta guerra civil, de la que resultaron miles de muertos. (“Conflictos en las ex repúblicas soviéticas”, <https://www.elmundo.es/elmundo/2008/08/10/internacional/1218385190.html>)

dependency, y como consecuencia de ello -una vez construido el patrón amistad-enemistad- este se convierte en su propia y mejor explicación (Buzan y Wæver, 2003, p.50). Interpretando dicha categoría como una dinámica de retroalimentación que sirve para reproducir y consolidar un patrón de conducta, en mis observaciones en el terreno he podido concluir que este parecería ser un aspecto constitutivo de relevancia, por lo menos, en lo que hace al conflicto entre Armenia y Azerbaiyán que actualmente se encuentra centrado en Nagorno-Karabaj, pero que tiene antecedentes que se remontan –como ya se ha señalado- a la constitución y fragmentación de la República Democrática Federativa Transcaucásica, a fines de la Primera Guerra Mundial, y anteriormente a los pogromos de Bakú del año 1905, que también se conocen como la Guerra Armenio-Tártara.

Anderson (2016, p.25) señala que en la Europa del siglo dieciocho, surgieron dos formas de imaginar, que establecieron los recursos técnicos para “re-presentar” la clase de comunidad imaginaria que es la nación: estas fueron la novela y el diario. A propósito de lo cual, me parece interesante detenerme en el clásico de la literatura azerí, “Nino y Alí” de Kurban Said, cuyo relato transcurre en años de la Primera Guerra Mundial y que fuera publicado por primera vez en Alemania en el año 1937. En la novela, el rol del bueno es encarnado por Alí, un joven azerí de origen chiita y el del malo por Nachararyan, un armenio al que se describe como gordo y alcohólico. La historia se desarrolla de forma tal que, a lo largo de la narración, ambos personajes quedan establecidos como estereotipos que son complementados por la figura victimizada –pero en cierta forma ambigua- de la georgiana Nino, la enamorada de Alí²¹.

Pero más allá de la línea argumental de esta narración, no se debe desmerecer la observación que hace de Waal, quién destaca que armenios y azeríes vivieron mezclados durante siglos en el Cáucaso Sur, mientras que las tensiones políticas entre ellos son relativamente recientes. Así es que durante siglos, armenios y azeríes coexistieron bajo el dominio persa y compartieron muchos elementos culturales que fueron comunes a ambas colectividades. Posteriormente, en los años de dominación rusa -durante la cual los rusos favorecieron más a los armenios que a los azeríes-, igualmente existieron pocas instancias de violencia entre ellos anteriores a los fines del siglo diecinueve. Es recién a partir de la primera parte del

²¹ En el año 2016 el libro fue llevado al cine, en una película dirigida por Asif Kapadia.

siglo veinte, durante la declinación del Imperio Ruso y coadyuvado por los movimientos nacionalistas que surgieron tanto en Azerbaiyán como en Armenia, que la tensión deviene en conflicto que escala con enorme intensidad entre ambas comunidades en Nagorno-Karabaj, y que posteriormente tendrá un derrame que afectará a las áreas circundantes y aun a algunos lugares distantes en donde ambas colectividades habían convivido en un clima de relativa paz hasta entonces (De Wall, 2010, pp.100-102).

Este antagonismo entre Armenia y Azerbaiyán, que se remonta a épocas anteriores a su incorporación a la Unión Soviética -y que tuvo a Nagorno-Karabaj como el escenario de brutales enfrentamientos tanto en año 1905 como entre los años 1918 y 1920-, resurge contemporáneamente y, a la vez, impulsa los procesos independentistas que comenzaron a desarrollarse en las dos Repúblicas Soviéticas en medio del declive de la URSS. Luego de tres años de enfrentamientos en Nagorno-Karabaj, el conflicto sigue abierto no obstante el cese al fuego negociado en 1994 y la mediación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)²², a través del Grupo de Minsk.

El conflicto de Nagorno-Karabaj, fue el primero de su tipo que se dio entre dos Repúblicas Soviéticas, como consecuencia de la disputa por lo que hasta entonces había sido una región autónoma (Oblast) situada dentro de la República Soviética de Azerbaiyán desde que esta fuera incorporada a la Unión Soviética. A pesar de tal incorporación, dicho territorio siguió estando habitada mayoritariamente por una población de origen armenio que en el último censo, previo a la guerra (año 1976) constituía el 76% del total (King, 2008, p.212). Si bien las tensiones y enfrentamientos entre azeríes y armenios siguieron produciéndose durante la existencia de la Unión Soviética estas fueron mitigadas y desactivadas por el poder central. Recién durante su ocaso, en el año 1988, fue que los líderes armenios del Distrito Autónomo de Karabaj solicitaron su anexión a Armenia. Ese mismo año, surgiría también un movimiento social independiente en Nagorno-Karabaj, que sería liderado por el llamado Comité de Karabaj, y que aprovecharía el anuncio de

²² La OSCE es un foro de diálogo político sobre cuestiones relativas a la seguridad, compuesto por 57 Estados. Sus orígenes se remontan a principios de la década de 1970, cuando se estableció la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) como foro multilateral para el diálogo y la negociación entre el Este y el Oeste. La CSCE pasó a denominarse OSCE en virtud de una decisión de la Cumbre de Budapest de 1994, para abocarse a la gestión de las transformaciones históricas que estaban teniendo lugar en Europa y los nuevos retos del período posterior a la Guerra Fría.

secesión de la Unión Soviética que por su parte realizó Azerbaiyán, para impulsar la realización un referéndum a favor de la independencia de Nagorno-Karabaj, que finalmente tendría lugar en diciembre del año 1991.

Como resultado de ello, las hostilidades escalaron –ambos lados se acusaron recíprocamente de actos de lesa humanidad- y en septiembre del año 1991, tras el colapso definitivo de la Unión Soviética, desde Stepanakert (capital de Nagorno-Karabaj) se anunció la creación de la República de Nagorno-Karabaj (King, 2008, p.214), entidad política que hasta la fecha final del presente trabajo no contaba con el reconocimiento de ningún país (ni siquiera de Armenia). Entre los años 1992 y 1993, y como consecuencia del derrame provocado por la conflagración en Nagorno-Karabaj, Armenia aprovechando su superioridad militar, consolidó su posición en Nagorno-Karabaj, y a su vez, ocupó también siete distritos adyacentes, algo que ha derivado en la condena de la comunidad internacional desde entonces y que en el año 1993, se vio reflejado en la adopción de cuatro resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en las que se demandaba el retiro de tropas armenias²³.

²³ En cuatro resoluciones aprobadas en 1993, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sienta su posición sobre el conflicto de Nagorno Karabaj:

En su Resolución 822, “exige la cesación inmediata de todas las hostilidades y actos hostiles con miras a establecer un cese del fuego duradero, así como el retiro inmediato de todas las fuerzas de ocupación del distrito de Kelbajar y de otras zonas recientemente ocupadas de Azerbaiyán...”

En su Resolución 853, “condena la toma del distrito de Agdam y de todas las demás zonas recientemente ocupadas de la República Azerbaiyana...” y asimismo “exige la cesación inmediata de todas las hostilidades y la retirada inmediata, completa e incondicional de las fuerzas de ocupación del distrito de Agdam y de todas las demás zonas de la República Azerbaiyana recientemente ocupadas...”

En su Resolución 874, “expresa su profunda preocupación de que la continuación del conflicto en la región de Nagorno Karabaj de la República Azerbaiyana y sus alrededores y las tensiones entre la República de Armenia y la República Azerbaiyana pongan en peligro la paz y seguridad de la región”, para luego hacer “un llamamiento a las partes interesadas para que hagan efectiva y permanente la cesación del fuego establecida como consecuencia de los contactos directos realizados con la asistencia del Gobierno de la Federación de Rusia en apoyo del Grupo de Minsk de la CSCE...”

Finalmente, en su Resolución 884, el Consejo de Seguridad vuelve a expresar su grave preocupación “por el más reciente desplazamiento de gran número de civiles y por la emergencia humanitaria en el distrito de Zanguelan y la ciudad de Goradiz y en la frontera meridional de Azerbaiyán...” y “condena las recientes violaciones de la cesación del fuego establecida entre las partes...”. Asimismo, “insta al Gobierno de Armenia a que utilice su influencia para lograr que los armenios de la región de Nagorno Karabaj de la República Azerbaiyana acaten las resoluciones 822, 853 y 874, y a que procure que no se proporcionen a las fuerzas afectadas los medios para ampliar su campaña militar...”

Por su parte, la Asamblea General, en su Resolución 48/114 de 1994, a la vez que “expresa su grave preocupación por el empeoramiento de la situación humanitaria en Azerbaiyán a raíz del desplazamiento de una gran cantidad de civiles... Hace un llamamiento urgente a todos los Estados,

No obstante lo cual, Armenia quedaría en control de Nagorno-Karabaj así como siete distritos azeríes alrededor de dicho enclave (Agdam, Fuzûlî, Djebrail, Goubadly, Zangian, Latchin y Klebadjar). Esta situación de facto, le permitiría a Armenia, no solo ocupar una gran porción de un territorio azerí que no había sido parte de la disputa, sino también controlar la conexión física entre Nagorno-Karabaj y el territorio propiamente armenio, a través del “corredor de Latchin”.

La guerra dejó como secuela un saldo de 25.000 muertos de acuerdo al Departamento de Estado de los Estados Unidos, aunque las estimaciones difieren según de donde provengan. En todo caso, la relación de azeríes y armenios muertos fue absolutamente desproporcionada, ya que los azeríes representaron aproximadamente dos tercios del total. Asimismo, el conflicto afectó a aproximadamente 750.000 pobladores azeríes que fueron desplazados de Nagorno-Karabaj y de los siete distritos ocupados por las fuerzas armenias (De Wall, 2013, p.326-327).

Desde el año 1992 la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) se ha puesto al frente de las negociaciones de paz, que en mayo del año 1994 condujeron a la negociación del cese de fuego entre las partes. Luego de la firma del compromiso de cese al fuego por los Ministros de Defensa de Armenia y de Azerbaiyán, se llegó a la inédita situación de contar con una línea de cese al fuego sin un contingente neutral que lo patrullara, lo que resultó en el establecimiento de una especie de esquema de auto-regulación. Charles King (2008, p.250) destaca

organizaciones y programas de las Naciones Unidas, a los organismos especializados y otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para que proporcionen asistencia financiera, médica y material apropiada y suficiente a los refugiados y personas desplazadas en Azerbaiyán...”

En su Resolución 62/243 de 2008, la Asamblea General “reafirma que sigue respetando y apoyando la soberanía y la integridad territorial de la República de Azerbaiyán dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente;

Exige la retirada inmediata, total e incondicional de todas las fuerzas armenias de todos los territorios ocupados de la República de Azerbaiyán;

Reafirma el derecho inalienable de la población expulsada de los territorios ocupados de la República de Azerbaiyán a regresar a sus hogares y hace hincapié en la necesidad de crear las condiciones adecuadas para su regreso, incluida la rehabilitación total de los territorios afectados por el conflicto...” Y, finalmente “reafirma que ningún Estado reconocerá como lícita la situación creada por la ocupación de los territorios de la República de Azerbaiyán ni prestará ayuda o asistencia para mantener esa situación...”

que, con el acuerdo de cese al fuego firmado, pero sin que existiera un acuerdo político que lo complementara, se ingresó en una situación “sin guerra y sin paz”.

Con posterioridad, y a instancias de la OSCE, durante la Cumbre que tuvo lugar en Budapest en marzo del año 1995, se constituyó el Grupo de Minsk, para abocarse a proveer un marco que permitiera encontrar las condiciones para encaminar proceso que pusiera fin al conflicto de Nagorno-Karabaj, a través de la continuidad de las negociaciones diplomáticas, el cese del conflicto armado y la promoción del proceso de paz, a través del despliegue de una fuerza de paz multinacional. El grupo posee una co-presidencia encabezada por los Estados Unidos, Francia y Rusia, y cuenta como miembros permanentes a Belarus, Alemania, Italia, Suecia, Finlandia y Turquía, además de Armenia y Azerbaiyán, así como a la troika de la OSCE. Los co-presidentes visitan la región regularmente y conducen encuentros de alto nivel con las partes en conflicto, y las actividades del Grupo son denominadas el Proceso de Minsk²⁴.

Recién en el año 2009, durante la Cumbre de L’Aquila del G8 los Presidentes de los países que co-presiden el Grupo de Minsk, hicieron un llamado a los Presidentes de Armenia y de Azerbaiyán a resolver sus diferencias y acordar sobre los Principios Básicos que permitiesen encaminar una negociación definitiva, a la vez que los enumeraba:

- devolución de los territorios que rodean Nagorno-Karabaj al control de Azerbaiyán;
- un *status* interino para Nagorno-Karabaj que provea garantías de seguridad y autogobierno;
- un corredor que conecte Armenia con Nagorno-Karabaj;
- la futura determinación del estado legal de Nagorno-Karabaj a través de una expresión de la voluntad que sea legalmente vinculante;
- el derecho de todos las personas desplazadas y refugiados de retornar a sus antiguos lugares de residencia;
- garantías de seguridad internacional que incluyan una operación de mantenimiento de la paz.

Sin embargo, las partes nunca terminaron de ponerse de acuerdo sobre la forma de encaminar el proceso de paz, a pesar de lo cual el cese al fuego se ha mantenido

²⁴ <https://www.osce.org/mg>

vigente, aunque con recurrentes violaciones al mismo seguidas de mutuas acusaciones y recriminaciones por su ruptura.

Como consecuencia de este equilibrio inestable -y si bien el cese al fuego ha sido violado en numerosas ocasiones desde su establecimiento-, los combates alcanzaron una violencia inusual en marzo del año 2008, en agosto del año 2014 y en abril del año 2016. Durante este último episodio, que se conoció como la guerra de los cuatro días, la escalada llegó a extremos sin precedentes y los muertos en ambos bandos ascendieron a más de un centenar. Luego de estos choques, la línea de contacto entre ambas fuerzas se convertiría en el espacio más militarizado de la ex Unión Soviética (Mustafayeva, 2018, p.121). Aun descontando estos picos de violencia, un funcionario de la OSCE que participaba de las misiones habituales de control en la zona de contacto, me comentó durante el curso de una conversación privada, que la estimación de los observadores en el terreno era que anualmente morían aproximadamente treinta soldados en enfrentamientos casuales que tienen lugar en la frontera o en la llamada línea de contacto (que define la frontera entre fuerzas de uno y otro país en las zonas en disputa).

El caso de Abjasia guarda alguna similitud con Nagorno-Karabaj, en tanto que también consistía en un enclave administrativo situado en el territorio de Georgia desde su incorporación a la Unión Soviética, aunque se diferencia de Nagorno-Karabaj porque se trataba de un territorio cuya población estaba constituida solamente por un 18% (en el año 1989) de origen abjasio. Si bien las relaciones entre georgianos y abjasios no habían sido conflictivas en el pasado, con la iniciativa impulsada por los nacionalistas georgianos de llevar adelante un referéndum en pos de la secesión de Georgia de la Unión Soviética, la población de Abjasia demandó la posibilidad de independizarse, a su vez, de Georgia. Ante el surgimiento de dicha iniciativa, desde Tbilisi se decidió proceder con una intervención militar que daría lugar a una posterior escalada, y que derivaría en el rechazo de las fuerzas georgianas por las milicias abjasias que fueron rápidamente asistidas por tropas rusas. Un acuerdo impulsado por Rusia pondría fin a los enfrentamientos en mayo del año 1994, derivando en un cese al fuego que, entre otras condiciones, comprendía el despliegue de una fuerza de paz rusa que supervisaría la zona de seguridad establecida a lo largo del río Inguri (King, 2008, p.215-216).

MAPA N° 4:

MAPA DE NAGORNO-KARBAJ



FUENTE: Encyclopædia Britannica.

Las tensiones existentes en Osetia del Sur, otro enclave administrativo dentro del territorio de Georgia, también darían lugar a un conflicto semejante al anterior, con dos elementos adicionales, en tanto esta región se encontraba históricamente vinculada a Osetia del Norte -una república autónoma de la Federación Rusa- y se encontraba habitada mayoritariamente por osetos que constituían dos tercios de su población. Aun cuando la relación entre Georgia y Osetia del Sur también había sido pacífica en el pasado, en los últimos años de la década del ochenta, sus pretensiones de mayor autonomía habían sido resistidos por Georgia, que había rechazado la solicitud de Osetia de convertirse en una República Autónoma y había adoptado medidas para reforzar el uso del georgiano como idioma en Osetia del Sur. En el año 1990, la administración local de Osetia del Sur declaró su separación de Georgia y su unión con Rusia. Esta decisión precipitó la intervención militar georgiana, que también sería resistida por osetos (que, a su vez, recibirían asistencia desde Osetia del Norte y desde Rusia). A mediados del año 1992 se puso

final –temporariamente- al conflicto, mediante un acuerdo de cese al fuego (King, 2008, p.217). En este caso, el Presidente Edvard Shevardnaze (quién había sido el último Ministro de Relaciones Exteriores de la URSS y había asumido recientemente el gobierno de Georgia) y el Presidente ruso, Boris Yeltsin, negociaron la creación de una fuerza de paz integrada por georgianos, rusos y osetos del norte, para asegurar el cumplimiento del cese al fuego convenido.

Así como la situación de Nagorno-Karabaj se mantendría congelada, aun con frecuentes rupturas del cese al fuego y escaladas que amenazaron en repetidas ocasiones con desembocar en una renovación del conflicto entre Armenia y Azerbaiyán, los acuerdos que pusieron fin a los enfrentamientos en Abjasia y en Osetia del Sur, demostrarían ser aún más precarios y solo contendrían los conflictos no resueltos durante algunos años.

En 2003, luego de asumir el gobierno de Georgia, el Presidente Mijail Saakashvili decidió terminar con el régimen de autonomía que regía en la región separatista de Adzharia, étnicamente georgiana pero musulmana –que posee una superficie de 3.000 km cuadrados, lindantes con Turquía y en ese momento contaba con una población de 350.000 habitantes-, determinación que Georgia logró llevar adelante con la aparente anuencia de Rusia. Este éxito animó a Saakashvili a intensificar sus esfuerzos en las otras dos regiones secesionistas, en una escalada de tensiones que llevaría al conflicto con Rusia de agosto de 2008 (Ruiz González, 2011, p.24).

En agosto del año 2008 se producirían nuevos enfrentamientos entre fuerzas secesionistas de Osetia del Sur y el ejército georgiano. Moscú intervendría en apoyo del gobierno de Osetia del Sur, enviando fuerzas terrestres y aéreas en gran escala, que atacaron objetivos militares en Georgia y, a la vez, sirvieron para reforzar la presencia militar rusa en Abjasia. Por otro lado y como paradoja, las fuerzas rusas que habían operado en principio como fuerzas de paz con posterioridad a la negociación del cese al fuego de comienzos de los noventa, devinieron en fuerzas secesionistas. El conflicto entre Georgia y Rusia –que se extendió solamente durante cinco días y que sería conocido como la Guerra de Agosto- dejaría un saldo de cientos de muertos y de miles de refugiados (King, 2008, p.254).

El enfrentamiento de agosto de 2008 representaría un quiebre definitivo entre Georgia y Rusia. Por su lado, Georgia abandonaría la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y ambos países romperían relaciones diplomáticas (situación que no se vería alterada en el período analizado en esta tesis). En todo caso, el

conflicto no tuvo como resultado pérdidas de la magnitud del de Nagorno-Karabaj, no obstante lo cual, murieron 228 civiles y 169 militares del lado de Georgia, así como también perdieron la vida 64 militares rusos²⁵.

MAPA N° 5:
MAPA DE ABJASIA Y OSETIA DEL SUR



FUENTE: Mapas-del-Mundo.net

Luego de la expulsión de las tropas georgianas de Osetia del Sur, el Presidente ruso, Dmitry Medvedev junto al Presidente georgiano, Mijail Saakashvili, suscribieron un plan de seis puntos propuestos por la Presidencia de la Unión Europea –en aquel momento encabezada por el Presidente francés, Nicolás Sarkozy- que establecía:

- el cese definitivo de las hostilidades,
- el no recurso a la fuerza,
- el libre acceso de la asistencia humanitaria,
- la repatriación de las fuerzas georgianas a su terreno de base inicial,
- el retiro de las tropas rusas a las posiciones detenidas previo al conflicto,

²⁵ <https://www.reuters.com/article/us-russia-georgia-deaths-idUKTRE51K1B820090221>

- la apertura de negociaciones internacionales sobre modalidades de seguridad y estabilidad en Osetia del Sur y Abjasia (Soppelsa, 2016, p.5).

El cambio político en el Cáucaso, sin dudas, se ha visto condicionado desde un comienzo por conflictos territoriales que contribuyeron al surgimiento de movimientos nacionalistas en los tres países, fenómeno relativamente novedoso, del cual apenas había existido un atisbo cuando la Primera Guerra Mundial se encontraba en su última etapa. Los conflictos subsistentes tanto entre Armenia y Azerbaiyán, como entre Georgia y Rusia, han sido determinantes de las distintas opciones de política exterior seguidas por los tres países del Cáucaso Sur, así como también han tenido un fuerte impacto doméstico, no solo en términos de las vidas que se perdieron o que fueron directamente afectadas por las hostilidades, sino también en términos de los ingentes recursos públicos han debido ser derivados a gastos de defensa en momentos en que pudieron haber sido utilizados para atenuar los costos sociales de una transición hacia una economía de mercado, que afectó en forma muy negativa a vastos sectores de la población. Hacia el final del período bajo estudio (año 2016) Armenia asignaba un 4,09% de su PBI a gastos de defensa, mientras que Azerbaiyán destinaba un 3,69 (5,46% en 2015), en tanto que Georgia solo dedicaba un 2,19% de su producto. En tal sentido, es importante aclarar que si bien los gastos medidos en términos constantes han seguido una tendencia ascendente en los casos de Armenia y de Azerbaiyán en el período analizado, Georgia ha experimentado el camino inverso, pero solo a partir del año 2007 (en que llegó a derivar un 9,2% de su PBI a gastos de defensa). Luego del conflicto con Rusia en agosto de 2008, su presupuesto militar, como participación en el PBI vería inicialmente una caída gradual, para progresivamente llegar y mantenerse en los niveles arriba indicados²⁶.

Como una observación adicional, se puede establecer que el enfrentamiento suscitado entre Armenia y Azerbaiyán por Nagorno-Karabaj ingresa dentro de la categoría de un clásico conflicto interestatal, distinto al que se produjo originalmente en Georgia, en donde desde los enclaves de Abjasia y de Osetia del Sur, algunas minorías rusófilas disidentes –más allá de las provocaciones o faltas atribuibles a Georgia- alentaron el desprendimiento de dichos enclaves, produciendo una triangulación distinta al enfrentamiento clásico entre Estados. No obstante tales

²⁶ Stockholm International Peace Research Institute
(<https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS>)

diferencias, esta pugna inicial derivó posteriormente en un enfrentamiento de estilo clásico entre dos Estados cuando finalmente se desató la Guerra de agosto de 2008 entre Rusia y Georgia.

El conflicto de Nagorno-Karabaj es sin duda, el más agudo que enfrenta el Cáucaso Sur actualmente. Los violentos enfrentamientos de abril de 2016, fueron los más graves desde la negociación del cese de fuego en el año 1994. Sin un cambio de política desde Armenia y desde Azerbaiyán, y con la ausencia de una fuerza de paz internacional y de un monitoreo efectivo en el terreno, el mantenimiento del nuevo cese al fuego será difícil de asegurar. El reinicio de una guerra entre Armenia y Azerbaiyán puede tener consecuencias mucho más destructivas que la conflagración que tuvo lugar durante la primera parte de la década del noventa, ya que en los últimos años ambos países han militarizado agresivamente las líneas de frontera y han aumentado sustancialmente sus arsenales, lo que ha incrementado la capacidad destructiva de cualquier nuevo episodio bélico que pudiera producirse²⁷. Asimismo, la guerra podría asumir una dimensión regional con la posible intervención de Rusia y de Turquía²⁸. Georgia, también, probablemente pudiera ser absorbida por el conflicto, aunque más no sea, debido a las importantes minorías armenias y azeríes que residen en ese país (Melvin y Klimenko, 2016), así como por su conexión energética con Azerbaiyán y con Turquía, y su decidido rechazo al aumento de la influencia de Rusia en la región.

²⁷ De hecho, en los enfrentamientos que tuvieron lugar durante seis semanas a fines del año 2020, y que concluyeron con un cese al fuego negociado a instancias de Rusia, habrían muerto 5.000 personas <https://www.economist.com/europe/2020/12/16/azeris-return-to-their-ruined-old-homes>

²⁸ Según destaca un artículo del "New York Times" sobre los enfrentamientos de 2020: la directa participación de Turquía en apoyo de su aliado, Azerbaiyán, en una zona tradicionalmente de influencia rusa, tornó una disputa local en una regional. <https://www.nytimes.com/article/armenian-azerbaijan-conflict.html>

CAPÍTULO III: **LA REGIÓN Y LA HEGEMONÍA RUSA**

III.I. LOS RESABIOS DE LA GUERRA FRÍA EN LA REGIÓN:

En un artículo publicado en la revista *Foreign Affairs* en el año 1991, Charles Krauthammer (1990/19919), observaba que, en contra de lo que habían sido las predicciones generalizadas, que asumían que al sistema internacional bipolar de la Guerra Fría lo sucedería la aparición de un sistema multipolar, el aspecto más impactante del mundo de la post Guerra Fría era su unipolaridad. Añadía, que la verdadera estructura geopolítica de la post Guerra Fría había quedado en evidencia con la crisis del Golfo, que expuso claramente que solamente quedaba en pie un polo de poder representado por los Estados Unidos, en la cima de Occidente industrializado. En relación con ello, argumentaba que la preeminencia estadounidense estaba basada en que era el único país que contaba con los recursos militares, diplomáticos, políticos y económicos, que le permitían convertirse en un actor decisivo en cualquier conflicto que pudiera darse, en cualquier lugar del mundo en dónde dicho país eligiera verse involucrado. Concluía su artículo con una reflexión que, seguramente, desnudaba la expresión de deseos de un firme creyente en el excepcionalismo americano: "...vivimos tiempos anormales. Nuestra mejor esperanza de seguridad en tiempos así, como lo fuera en tiempos difíciles en el pasado, es la fuerza y voluntad americana –la fuerza y la voluntad de liderar un mundo unipolar, sin vergüenza, estableciendo las reglas del orden mundial, estando preparado para hacerlas cumplir" (Krauthammer, 1990/19919, p.23-24). En concordancia con la opinión de Krauthammer, Stephen Walt (1998, p.5) concluía años después, en un artículo publicado en *International Policy* en 1998, que con el final de la Guerra Fría no se había puesto fin a la política de poder, y añadía que por esa razón, el realismo seguía siendo el instrumento más útil que tenemos a nuestra disposición para poder comprender las relaciones internacionales. En ese mismo artículo, Walt planteaba que los Estados Unidos, habían aprovechado las ventajas establecidas por su superioridad en el terreno militar, económico y diplomático, imponiendo sus preferencias en dónde le hubiera sido posible -aun cuando esto pudiera irritar a sus aliados- forzando acuerdos de control de armamentos sobre

Rusia y hasta expandiendo la OTAN en el patio ruso. Continuaba su argumentación, haciendo una suerte de predicción en la que destacaba que, desde una perspectiva realista, la expansión de la OTAN había sido un esfuerzo tendiente a extender la influencia de Occidente más allá de la tradicional esfera de intereses vitales de los Estados Unidos durante un período de debilidad rusa, incursión que –en su opinión– posiblemente provocaría una dura respuesta de Moscú en el futuro (Walt, 1998, p.1-5).

Y efectivamente este pareció ser el caso años después, ya que luego de un primer momento de aceptación del liderazgo estadounidense y de alineamiento con los intereses de los Estados Unidos, Rusia pareció revertir dicha disposición para comenzar a discutir el orden internacional de la post Guerra Fría, delineado por la superpotencia victoriosa. Este cambio de actitud se vio acompañado, a la vez, por la pretensión rusa de recuperar su jerarquía de potencia internacional y con ello, también de reafirmar su hegemonía en el nivel regional. El momento de quiebre no puede ser nítidamente definido, ya que posiblemente no se trate de “un momento”, pero el bombardeo a Serbia en mayo del año 1999, organizado por los Estados Unidos bajo el paraguas de la OTAN, dejó en claro que la que hasta hacía poco tiempo había sido la segunda superpotencia del planeta había quedado inerte y sin capacidad de reacción ante un ataque sobre la capital de un Estado aliado.

En todo caso, esta postura revisionista puede ser interpretada como una reacción ante el destrato que sintiera Rusia al no ser considerada en igualdad de condiciones con los Estados Unidos. Al respecto, Alexander Lukin (2018, p.3) –entre otros– opinaba que, si bien en teoría Rusia tenía la opción de elegir entre una política de alineamiento con Occidente y una política exterior independiente, las políticas implementadas por Occidente y fundamentalmente por los Estados Unidos, le quitaron a Moscú esa opción, ya que no se la recibió como un miembro valorado de una alianza, sino que lo que se le demandaba era una rendición incondicional en todo terreno. Desde otro lugar, Zbigniew Brzezinski (2012, p.102), ex Asesor de Seguridad Nacional del Presidente James Carter, también criticó la política seguida por los Estados Unidos, señalando que se había perdido la oportunidad de involucrar a Rusia en un sistema de cooperación sobre seguridad más estrecho, que podría haber incluido hasta un acuerdo conjunto entre la OTAN y Rusia.

En cambio, ante la progresiva ampliación de la Unión Europea y de la OTAN sobre la antigua zona de influencia soviética -lo que incluyó la “pérdida” de los países bálticos

(Letonia, Estonia y Lituania) en el año 2004-, y frente la posibilidad de seguir perdiendo influencia sobre las antiguas ex repúblicas soviéticas, Rusia se esforzó por reconstruir su ascendiente sobre lo que comenzó a definir como su “exterior cercano”. Es interesante reconocer que en esta fórmula –“exterior cercano”- Rusia parece querer instalar una categoría que queda a medio camino entre lo doméstico y lo exterior, indicando su clara pretensión de restablecer su hegemonía sobre el espacio post-soviético.

Al menos desde la publicación en el año 2008 del libro *The New Cold War: How the Kremlin Menaces Both Russia and the West*, escrito por Edward Lucas (corresponsal para Europa Central y del Este de la revista *The Economist*), ha sido habitual recurrir a la figura de “una nueva Guerra Fría” frente a la percepción de una política exterior rusa más asertiva, que en ocasiones se encuentra en las antípodas de la desplegada por la Alianza Atlántica. No obstante lo atractivo que pueda sonar para muchos recurrir a viejos modelos o categorías para explicar eventuales continuidades, parece acertada la observación de Odd Arne Westad (2018) quien señala que la Guerra Fría fue un sistema global centrado en los Estados Unidos y en Rusia, que si bien no determinaba todo lo que ocurría en el mundo, influía sobre la mayor parte de las cosas. Sostiene asimismo, que la Guerra Fría fue intensa, categórica y altamente peligrosa, en tanto que las tensiones que en la actualidad puede tener la relación entre Rusia y los Estados Unidos, difieren mucho de aquel cuadro de situación, por lo que llamarla Guerra Fría es una especie de holgazanería terminológica que oscurece más de lo que aclara. Concluye entonces, que la bipolaridad ya ha dejado de ser, y que de existir alguna dirección en la política internacional actual sería hacia la multipolaridad. La propensión a caer en simplificaciones no concluye ahí y se extiende a otros aspectos, por ejemplo y como apuntara previamente, es prevalente entre algunos analistas la idea de establecer una nítida división entre una supuesta transición democrática rusa encarada por el Presidente Boris Yeltsin y una regresión hacia un creciente autoritarismo a partir de su renuncia a la Presidencia y del acceso al poder de Vladimir Putin en el año 1999. Si bien este tipo de definiciones nos pueden resultar más cómodas para tratar de describir un escenario que se ajuste más a un esquema binario, la realidad es habitualmente un poco más compleja, y esta narrativa que encarna un proceso positivo y otro negativo en dos distintas individualidades -como observa Stephen Kotkin (2008, p.38)-, es parte de un mito que existe en Occidente, que supone que el

caos y la pobreza de los años de Yeltsin eran semejantes a una ruda democracia y que Putin la habría destruido.

La situación que atravesó Rusia durante los años de Yeltsin parecería ser otra, según describe un periodista británico: “la capital rusa era una ciudad oscura y caótica. El cauto optimismo que alguna gente había tenido cuando pensaba en el futuro una década antes ya se había evaporado... los criminales se convirtieron en autoridades y aquellos que intentaban oponerse también devinieron en criminales. Unos pocos se habían robado todas las escaleras, dejando al resto a merced de las víboras”. De hecho, en marzo del año 1993 una encuesta indicaba que el 63% de la población rusa expresaba nostalgia por el colapso de la Unión Soviética, pero poco después de la renuncia de Boris Yeltsin, en el año 2000, este número ascendía al 75% de la población (Walker, 2018, pp.13-14), lo que en alguna medida explica la famosa frase de Vladimir Putin señalando que la desaparición de la Unión Soviética había sido el mayor desastre geopolítico del siglo veinte.

En todo caso, queda en claro que la aproximación facilista que hace coincidir el cambio en la percepción y actitud rusa hacia el orden internacional redefinido por los Estados Unidos, con el cambio de gobierno de Boris Yeltsin y de Vladimir Putin, está basada más en prejuicios que en hechos, ya que así como Boris Yeltsin protestó inútilmente cuando el Presidente Clinton lo llamó por teléfono en el año 1998 para informarle que los Estados Unidos estaban a punto de bombardear Serbia, en el año 2000 en una entrevista con el periodista David Frost de la BBC, el Presidente Vladimir Putin sugirió que algún día Rusia podía llegar ser miembro de la OTAN. Pero, como fácilmente podía anticiparse, frente al desdén estadounidense, la reacción rusa no se haría esperar, y como el propio Presidente Yeltsin le diría a un enviado del Presidente Clinton: “las dificultades de Rusia son solo temporarias, y no sólo porque tenemos armas nucleares, sino por nuestra economía, nuestra cultura, nuestra fuerza espiritual... ¡Rusia volverá a levantarse!” (Walker, 2018, pp.11-17)

En todo caso, parece acertada la opinión de Ruiz González (2011, p.21), quien sostiene que “en el espacio post-soviético, se produjo un claro punto de inflexión con las revoluciones de colores que se dieron entre 2003 y 2005 (Rosa en Georgia, Naranja en Ucrania, Terciopelo en Kirguistán) que Rusia consideró contrarias a sus intereses esenciales y alentadas por Occidente, como un modo de limitar su influencia en la “esfera de especial interés rusa”. En la opinión de este analista, dichas revoluciones llevaron a Putin a concluir que los instrumentos de “poder

blando” debían ser complementados con medidas coercitivas del creciente “poder duro” ruso”.

CUADRO I:

País	Armamento desplegado	Otro armamento	Total 2016
EEUU	1,930	5,070	7,000
Rusia	1,790	5,500	7,290
Reino Unido	120	95	215
Francia	280	20	300
China		260	260
India		100–120	100–120
Pakistán		110–130	110–130
Israel		80	80
Corea del Norte		10	10
Total	4,120	11,275	15,395

FUENTE: STOCKOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE²⁹

Al nacer la nueva Federación de Rusia en el año 2002 –como Estado sucesor de la URSS- heredó en exclusiva el poder nuclear soviético, su asiento permanente con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, las propiedades en el exterior, incluyendo la red de embajadas, así como la abultada deuda externa (Ruiz González, 2011, p.12). Pero aun cuando podemos observar en el CUADRO I, que todavía en 2016 existía un grado de paridad y hasta de superioridad rusa en términos del arsenal nuclear con que contaba, frente al de los Estados Unidos (ambos constituían más del 90% de la capacidad global), la idea de una nueva Guerra Fría se ve desmentida por los hechos: en tanto los niveles de gastos de defensa de Rusia se encuentran muy por debajo de los recursos que se destinaban con tal objetivo durante la existencia de la Unión Soviética, y en todo caso, llegan solo a representar una pequeña fracción del gasto –medido por soldado- que realizan los Estados Unidos. Así, mientras que durante la Guerra Fría, la Unión Soviética tenía un gasto en defensa equiparable al de los Estados Unidos, en el período inmediatamente posterior a su disolución, el gasto militar ruso experimentó una drástica reducción. Y aunque posteriormente sostuvo una notable recuperación, esto no alcanzó para acercarlo al presupuesto militar estadounidense. Para ilustrar esta relación, se puede observar que durante el año 2016 -de acuerdo al Stockolm

²⁹ <https://www.sipri.org/media/press-release/2016/global-nuclear-weapons-downsizing-modernizing>

International Peace Research Institute³⁰-, el gasto militar ruso ascendió a USD 69.200 millones, lo que medido respecto del gasto de los Estados Unidos, que se ubicaba en USD 611.000 millones, representa poco más del 11% y hace que la comparación de su poderío militar sea difícil de sostener. Asimismo, y como un aspecto adicional que ilumina esta reducción de su poderío, se puede reparar también en la notable disminución tanto en términos de habitantes como de superficie, que sufrió la Federación Rusa si se la compara con la población y territorio de la Unión Soviética³¹.

A pesar de dichas limitaciones, desde fines de la Guerra Fría la política de Rusia estuvo en gran medida impulsada por su aspiración de mantener su rango global y de evitar caer al *status* de potencia meramente regional. Consecuentemente, las cuestiones atinentes a su “exterior cercano” estuvieron definidas como un problema directamente relacionado con su estrategia de posicionamiento global, es decir que la necesidad de controlar la región estaba dada, no solo por sus designios específicos para la región, sino también por su pretensión de conservar su jerarquía de potencia global³².

Más allá de la ruptura de la paridad que supo existir a lo largo de los años que duró la Guerra Fría y aun cuando el mundo transitaba por el “momento unipolar”, se puede establecer que la dinámica que operaba en el Cáucaso Sur, más que unipolar seguía estancada en la bipolaridad, en dónde los polos se encuentran representados por un lado, por Rusia y por el otro, por la Alianza Occidental, que desde el fin de la Guerra Fría ha experimentado una notable expansión hacia el este (Buzan, Wæver, 2003, p.435).

Hace más de veinte años Buzan y Wæver (2003, p.422-423) tuvieron un atisbo de ello, cuando argumentaban que no se podía descartar el posible surgimiento de un Sub-complejo de Seguridad Regional en el Cáucaso Sur, como consecuencia de un tentativo esquema de bipolaridad que se pudiera dar entre los Estados de la región y las potencias externas, en tanto Turquía y los Estados Unidos apoyaban a Azerbaiyán y a Georgia mientras que Rusia e Irán apoyaban a Armenia. Cómo se observará más adelante, este escenario de bipolaridad regional que dichos autores

³⁰ <https://www.sipri.org/media/press-release/2017/world-military-spending-increases-usa-and-europe>

³¹ Mientras que la población de la URSS ascendía a 286.720.000 (1989) y su superficie era de 22.400.000 km², en 1991 la población de la Federación Rusa era de 148.531.000 y su superficie 17.125.000 km².

vieron como una posibilidad, se ha plasmado en los hechos aunque con una complejidad difícil de prever por entonces. Sobre este sustrato, los tres países del Cáucaso Sur definirían sus distintos vectores de política exterior.

III.II. EL CÁUCASO SUR. ESPECIFICIDADES DE UNA REGIÓN DISCUTIDA:

Durante siglos el Cáucaso Sur sirvió como escenario de disputas entre potencias regionales que dominaron sucesivamente el territorio que actualmente ocupan Armenia, Azerbaiyán y Georgia. Esa situación se vería modificada cuando hacia mediados del siglo diecinueve, Rusia aseguró su predominio en la región y la incorporó al Imperio Ruso.

El Cáucaso Sur seguiría siendo parte integral del Imperio Ruso y posteriormente, de la Unión Soviética hasta su derrumbe final, con una breve interrupción que se produjo hacia fines de la Primera Guerra Mundial, cuando Armenia, Azerbaiyán y Georgia, declararon su independencia y se constituyeron como Estados soberanos. Dicho episodio tuvo lugar con posterioridad a la conformación y rápida disolución de la República Democrática Federativa Transcaucásica a principios del año 1918. Como consecuencia de las debilidades de su gobierno y de las diferencias y tensiones internas, al cabo de pocos meses de iniciada dicha experiencia, la República Democrática Federativa Transcaucásica sería disuelta, dando lugar al surgimiento por primera vez de Armenia, Azerbaiyán y Georgia como países independientes. Esta situación que se extendería entre los años 1918 y 1921, y culminaría con la absorción y posterior incorporación a la Unión Soviética, en calidad de tres Repúblicas Socialistas Soviéticas diferenciadas.

Desde tiempos inmemoriales el Cáucaso fue identificado, desde otras latitudes, como un lugar montañoso y frío, ineludiblemente atado al mito de Prometeo y el águila que diariamente comía su hígado por designio de Zeus. Para las poblaciones urbanas y cultas de Rusia en el siglo diecinueve y principios del siglo veinte, el Cáucaso representaba una especie de *far west*: un lugar de aventura y de riesgo, visión que recoge la literatura rusa, en obras como: *Un héroe de nuestro tiempo* (publicada en el año 1839) de Mijail Lermotov; en el poema narrativo de Alexander Pushkin, *Prisionero en el Cáucaso* (publicado en el año 1872); en la última novela de

León Tolstoi, *Hajdi Murat* (publicada en el año 1904), o en *El Duelo*, de Antonin Chekhov (publicada en 1891).

MAPA N° 6:

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA FEDERATIVA TRANSCAUCÁSICA



FUENTE: Países desaparecidos y antiguas colonias. WorldPress.com

La diversidad étnica, lingüística, cultural y religiosa, así como las autonomías locales (preservadas en alguna medida durante la época soviética), hacen difícil encontrar denominadores comunes entre los pueblos que lo integran, y por eso mismo, son muchos los que niegan que exista una identidad regional en el Cáucaso Sur. En cierta forma, el Cáucaso Sur o Transcaucasia es una región “creada” desde una perspectiva ruso-céntrica, a través de la cual se le otorga entidad como contraposición al Cáucaso septentrional o Ciscaucasia, que es parte integral de la Federación de Rusia y que comprende a las Repúblicas Autónomas de Osetia del Norte, Ingusetia, Chechenia, Karacháyev-Cherkesia, Kabardino-Balkaria y Daguestán, y por las regiones de Krasnodar y de Stávropol, y la República Adigueya.

Sin embargo, hay quienes sostienen, como Alexander Iskandaryan del *Caucasus Institute* de Ereván, que el Cáucaso Sur no existe como tal, ya que carece de una unidad cultural, étnica o lingüística. En un encuentro sostenido en la capital armenia, me indicó que este territorio fue denominado Transcaucasia desde Rusia, meramente por encontrarse del otro lado de la Cordillera del Cáucaso y que desde esa perspectiva topográfica y ruso-céntrica, se ha intentado definir como una unidad aquello, que en su opinión, no ha tenido ni tendrá una identidad propia³³. En esta misma línea de pensamiento se encuentran analistas como Amanda Pau (2015, p.3), quien sostiene que es posible afirmar que luego de obtener su independencia, los tres países no solo experimentaron un quiebre con Rusia sino también entre ellos.

Kornely Kakachia de la Universidad Estatal de Tbilisi, en una entrevista sostenida en esa ciudad, también se inclinó por hacer hincapié en las diferencias, argumentando que no existía una identidad regional en el Cáucaso Sur, a la que en todo caso la considera una región fallida y en dónde percibe grandes diferencias entre los actores estatales, que atentan en contra de un sentimiento de unidad³⁴.

Thomas de Waal (2010, p.4) abona esta posición cuando cita al general británico Lionel Dunsterville, quién en el año 1918 intentó describir la fragmentación del Cáucaso (refiriéndose a su totalidad, norte y sur) señalando que "...no existe unidad de pensamiento ni de acción, nada más que celos mutuos y desconfianza...". Sin embargo, el propio de Waal (2010, p.10), apunta que los antropólogos encuentran una cierta identidad en las costumbres y tradiciones del Cáucaso, por ejemplo en las ceremonias de casamiento y funerarias, en los elaborados rituales de hospitalidad y costumbres como las de brindar repetidamente e incansablemente –alrededor de cualquier propósito o excusa- durante las comidas especiales y celebraciones. En mi recorrido por los países de la región, pude comprobar en cierta medida estas similitudes, no obstante lo cual, creo que por sí solas no ameritan hablar de una especificidad regional.

También Kaka Gogolashvili del *Georgian Foundation for Strategic and International Studies*, me explicó durante un encuentro en sus oficinas en Tbilisi, que él entendía que los tres países son diferentes, pero a la vez considera que existen similitudes que están asentadas en una historia compartida, una geografía común, así como en las conexiones físicas y comerciales que vienen de tiempo atrás -entre otros

³³ Entrevista con Alexander Iskandaryan, Director del Caucasus Institute, Ereván, Armenia (19/2/2015)

³⁴ Entrevista con Kornely Kakachia, Universidad Estatal de Tbilisi. Tbilisi, Georgia (30/3/2015)

aspectos-, que los “condenaban” a trabajar conjuntamente. Y si bien reconocía que existen diferencias fundamentales como los idiomas -que provienen de distintas familias- y hasta antropológicas -ya que también reconocen distintas raíces étnicas- o religiosas (aunque no ve una vocación religiosa muy marcada en ninguno de los tres países), en su opinión se podría crear un sentido de región compartida hacia el futuro, en tanto se logren superar los conflictos existentes³⁵.

Más allá de las opiniones expuestas, lo que parecería indudable, sin embargo, es que el Cáucaso Sur no ha experimentado un proceso de regionalización de sus partes integrantes en los años de independencia, que progresivamente pudiera redundar en mayores niveles de cooperación o de integración y mucho menos de una identidad regional percibida por los propios actores estatales o por sus poblaciones. En realidad, la percepción que cada uno de los tres países tiene sobre sus vulnerabilidades y sobre las amenazas a su integridad está, en gran medida, relacionada con sus vecinos y redundante en una preocupación clara por garantizar su supervivencia, lo que en consecuencia, desalienta cualquier proyecto de integración regional. En mis observaciones en el terreno, no he podido detectar una voluntad política evidente, en ninguno de los tres países que me permitiese pensar que puedan darse grandes avances en un futuro próximo en términos de mayor acercamiento y cooperación entre ellos³⁶. Es más, se podría argumentar que el proceso ha operado en sentido contrario, en tanto que la diferenciación parecería haber sido el objetivo buscado y el antagonismo, en ciertos casos, una consecuencia que no se ha intentado paliar. No obstante lo cual, existen vínculos de cooperación económica crecientes y de integración energética entre, por ejemplo, Azerbaiyán y Georgia, y entre estos y Turquía, que no pueden soslayarse y hacen este análisis un poco más complejo y un poco menos lineal. Como una consecuencia no deseada pero comprensible, la creciente intensidad de este vínculo ha operado como un incentivo para que Armenia fortaleciera su alianza con Rusia, por un lado, y también profundizara su acercamiento con Irán, por otro.

Pero así como es importante tener presente que existen algunas diferencias que actualmente resultan inocultables –étnicas, religiosas y culturales- es útil resaltar que

³⁵ Entrevista con Kaka Gogolashvili, Georgian Foundation for Strategic and International Studies. Tbilisi, Georgia (30/3/2015)

³⁶ La única organización regional en la que participan como miembros los tres países caucásicos es la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, constituida en 1999 con la entrada en vigor, el 1 de mayo, de la llamada Carta de Cooperación Económica del Mar Negro, cuya Secretaría tiene su sede en Estambul, Turquía.

en gran medida, las mismas estuvieron muy atenuadas hasta recientemente, al menos durante el período en que el Cáucaso Sur fue parte de la Unión Soviética. Como contrapartida de lo anterior, y tal como observara Eric Hobsbawm (1990, p.106) con acierto: “en retrospectiva se puede recordar con melancolía, que el gran logro de los regímenes comunistas fue el poder limitar los efectos del nacionalismo en los países multinacionales”. De hecho, el potencial de la Unión Soviética para controlar las disrupciones nacionalistas, mantenidas bajo control por tanto tiempo (salvo durante la Primera y Segunda Guerras mundiales) es evidente en la actualidad.

Dicho lo cual, vale también detenerse en la observación de Hélène Carrère d'Encausse (1978, p.331), quién señala que uno de los fracasos de la Unión Soviética fue no haber podido borrar las diferencias nacionales en pos de una comunidad nueva y superior, que sería el pueblo soviético. La idea del surgimiento del *homo sovieticus*, no llegó a ser concretada y aún durante los años de vida de la URSS, siguió existiendo una tensión entre una fuerza centralizadora y una fuerza centrífuga, producto de la subsistencia de ciertos sentimientos de pertenencia nacional. En una clave diferente, esta política soviética de asimilación no del todo exitosa, retomaba ciertos postulados de la rusificación propuesta por Uvarov en la primera mitad del siglo diecinueve, a la que se hizo referencia previamente.

Es cierto que, una historia compartida por lo menos a partir de la primera mitad del siglo diecinueve y un espacio geográfico más o menos definido, permiten en principio, un abordaje analítico unitario del Cáucaso Sur. Contribuye a ello también, que se trata de una extensión territorial que está delimitada en gran medida por fronteras naturales: así el extremo septentrional está definido por la Cordillera del Cáucaso, mientras que el Mar Negro y el Mar Caspio, representan las fronteras occidental y oriental respectivamente, en tanto que el extremo sur está determinado por el río Araxes.

Y si bien no pretendo tomar parte en un debate sobre la entidad del Cáucaso Sur como región, en el presente trabajo utilizaré un abordaje regionalista como matriz teórica, entendiendo al Cáucaso Sur como un Sub-complejo diferenciado dentro del Complejo de Seguridad Regional conformado alrededor de Rusia, incorporando a la vez elementos del neorrealismo para describir y explicar las políticas de alianzas y de inserción internacional definidas por Armenia, Azerbaiyán y Georgia. Esto último en línea con la observación de Barry Buzan y Ole Wæver (2003, p.14) quienes

sostienen que para la mayor parte de los Estados, los aspectos más importantes de seguridad están definidos por sus vecinos más próximos, aseveración que por lo menos en el caso del Cáucaso Sur parecería inobjetable.

III.III. UN ABORDAJE REGIONALISTA PARA EXPLICAR LA DINÁMICA DE SEGURIDAD DEL CÁUCASO SUR:

Un enfoque sobre la dimensión regional de la seguridad, como el que encuentro útil para el análisis de la evolución de la política exterior de los países del Cáucaso Sur, identifica a la actividad regional como un aspecto prioritario de observación. Este énfasis puesto en el nivel regional, no obstante, no pretende desentenderse de los aspectos globales de la seguridad, en tanto ambos procesos -de regionalización y de globalización- se dan contemporáneamente y en todo caso, han sido dos fenómenos que se han visto acelerados en las últimas décadas. Analizando las estructuras regionales de seguridad de las ex Repúblicas Soviéticas de Asia Central –en las que encuentro ciertos paralelismos con las de los países del Cáucaso Sur- Roy Allison (2004, p.463). apunta que, estos nuevos Estados independientes han surgido como tales en un ambiente global caracterizado por el fin de la Guerra Fría y la creciente descentralización del sistema internacional. Al respecto, argumenta que estos países han sido moldeados, y a la vez, han sido objeto de dinámicas de seguridad que se han dado en la región, sin que estuvieran en condiciones de dirigir dichos procesos, en particular, frente a la influencia intrusiva en aspectos que hacen a la seguridad, por la potencia hegemónica regional (es decir de Rusia). Como consecuencia de lo anterior, dichos Estados han tenido poco espacio de maniobra en la toma de decisiones, se han visto envueltos en conflictos internos o regionales, han desarrollado economías relativamente débiles o dependientes, y sus gobiernos se han caracterizado por un fuerte nacionalismo y por hacer un marcado hincapié en cuestiones de soberanía. En el caso de los tres países del Cáucaso Sur, observamos que, con distintos grados de autonomía, los años posteriores a su surgimiento como países independientes, también se ha caracterizado tanto por la “presencia intrusiva” de la potencia hegemónica, como por el reducido espacio de maniobra con que han contado; asimismo, las características dominantes en la

narrativa independentista y en el discurso oficial, han tanto el nacionalismo como las cuestiones de soberanía.

Barry Buzan y Ole Wæver (2003. p.29-30), sostienen que la perspectiva regionalista debiera poder incluir la comprensión neorrealista del nivel global en su esquema de múltiples niveles. El argumento regionalista que expresan, sostiene que el sistema de seguridad a nivel global a comienzos del siglo veintiuno puede entenderse mejor a partir de la identificación de una superpotencia más cuatro grandes potencias. Un primer paso siguiendo este abordaje, es diferenciar a las superpotencias de las potencias, aun cuando ambas funcionan en el nivel global y luego diferenciar ese nivel del que se encuentra definido por poderes regionales y complejos regionales de seguridad respectivamente.

Para ello, proponen un esquema basado en tres niveles de actores:

1. Superpotencias: requieren de un amplio espectro de capacidades que puedan ser ejercidas a través de todo el sistema internacional.
2. Grandes potencias: no requieren de estas capacidades en todo sector, pero habitualmente son percibidos con el potencial de convertirse en el futuro en una superpotencia o vienen de serlo. Las grandes potencias no operan a nivel global.
3. Poderes regionales: operan solamente en este nivel y son los que definen la polaridad de cualquier Complejo de Seguridad Regional (Buzan y Wæver 2003, p.33-37).

Dicho lo anterior, es importante definir qué son los Complejos de Seguridad Regional (CSR). En primer lugar, es fundamental establecer que su conformación se deriva del juego entre la estructura anárquica del sistema internacional, por un lado, y las consecuencias del balance de poder (presupuestos realistas) y las presiones de la proximidad geográfica (presupuesto regionalista), por otro. Desde esta perspectiva, se entiende que la mera adyacencia física tiende a generar más interacción de seguridad entre vecinos, que la que se produciría entre Estados situados en distintas áreas geográficas, distantes unos de otros. Partiendo de esta concepción, una definición del Complejo de Seguridad, según observan Buzan y Wæver, sería: el conjunto de unidades (Estados) cuyo proceso de securitización y de-securitización o ambos, están tan intervenculados que sus problemas de seguridad no pueden ser analizados o resueltos por separado. Dentro de esta aproximación, consideran que

las ex Repúblicas Soviéticas conforman un Complejo de Seguridad Regional alrededor de Rusia, que se encuentra dividido en cuatro subregiones:

- los países Bálticos;
- el teatro occidental (Moldavia, Ucrania, Belarús y Rusia);
- Asia Central;
- el Cáucaso.

En este cuadro, el Cáucaso viene a constituir un sub-complejo diferenciado entre norte y sur. El análisis llevado a este nivel, permite combatir la tendencia de sobredimensionar el rol de las grandes potencias y de asegurarse que la importancia de los factores locales sea debidamente considerada en el análisis de la seguridad internacional. Esta prevención está directamente relacionada con la siguiente premisa: habitualmente el patrón del conflicto surge de factores endógenos de la región. Y por lo tanto, el patrón amistad y enemistad se comprende mejor iniciando el análisis desde el nivel regional, para posteriormente extenderlo hacia la inclusión de actores globales en un lado y los factores domésticos en otro (Buzan y Wæver, 2003, p.44-47).

Este criterio es perfectamente aplicable al caso del Cáucaso Sur, en donde los conflictos que se dan en el Sub-complejo Regional son de carácter endógeno pero también son penetrados por otros actores: por un lado, la potencia hegemónica regional (Rusia) y por otro, la Alianza Occidental; en otro nivel de participación, también se observa la interferencia de terceros actores, como ser, Turquía e Irán.

Según Buzan y Wæver, nos encontraríamos frente a un CSR unipolar, centrado alrededor de Rusia, devenida en una gran potencia, y que fuera hasta hace pocas décadas una superpotencia (Buzan y Wæver, 2003, p.56). En mi opinión, esta visión, que pudo haber sido acertada hace aproximadamente veinte años, ha dejado de serlo en forma tan categórica, ya que la injerencia de la Alianza Occidental, ha transformado esta realidad unipolar en un sistema crecientemente bipolar.

No obstante lo cual, el esfuerzo ruso por recuperar su preponderancia sobre el “exterior cercano”, vendría a confirmar la idea de un Complejo de Seguridad Regional estructurado alrededor de su hegemonía; y la propia categoría “exterior cercano”, deja en claro el interés de Rusia en reconfigurar su zona de influencia.

Sin embargo, Rusia no se encuentra sola en su actividad en el Cáucaso Sur, de hecho Buzan y Wæver también reconocen que esta región ha estado estructurada por dos patrones de largo plazo: las olas de expansión y contracción del Imperio

Ruso, y el cambio en el grado de separación e involucramiento con otras regiones, principalmente de Europa (Buzan y Wæver, 2003, p.397). Estas variaciones han influido directa e inmediatamente en la percepción de los países de la región sobre la amenaza que implicaba cada “ola de expansión” rusa, y en ese sentido también han influido en su disposición a conformar alianzas con el objeto de reducir su vulnerabilidad, y así como es evidente la pretensión rusa de recrear su hegemonía sobre este espacio, el acercamiento y las propuestas de asociación por parte de la Alianza euro-atlántica también han operado un rol importante, impulsando una creciente competencia geopolítica entre ambos polos.

III.IV. LA RECONSTRUCCIÓN DE LA HEGEMONÍA RUSA Y LA CREACIÓN DE INSTITUCIONES REGIONALES:

Andrew Hurrell (2005, p.42) apunta que, en las discusiones sobre el nuevo regionalismo que tuvieron lugar durante la década de los noventa, fue común en primer lugar, asumir que la globalización era la característica preponderante de un sistema internacional sometido a cambios acelerados, y en segundo, destacar los estrechos vínculos que existían entre la globalización y el regionalismo. Esa conexión haría que muchos de los temas comunes a la globalización jugaran un importante rol en el nivel regional y asimismo, el regionalismo pudiera ser visto como un aspecto crítico de la política económica de la globalización.

El abordaje por el que he optado para el análisis en este trabajo resalta el marco específicamente regional, subrayando su importancia en las relaciones de poder establecidas entre los países que conforman un determinado Complejo de Seguridad Regional, sin que ello implique dejar de lado los aspectos que hacen al sistema global, ni tampoco las posibilidades abiertas para la penetración de actores externos en las dinámicas regionales.

En esta línea de pensamiento, es fundamental entonces, considerar al poder como un aspecto central en el regionalismo y también comprender que, la eventual hegemonía de un país puede ser determinante en el establecimiento y la construcción de instituciones regionales. Contrariamente a la visión liberal, que entiende que la hegemonía no puede explicar adecuadamente ni la creación ni la sustentabilidad de las instituciones internacionales, desde una aproximación realista

en cambio, se puede arribar a una conclusión diametralmente opuesta. Por eso mismo, Hurrel sostiene que “para los Estados poderosos la opción frecuentemente no es entre instituciones y no instituciones, sino entre cuales instituciones ofrecen una mejor relación (*trade-off*) entre efectividad por un lado y maximización del control y de la propia independencia, por el otro” (Hurrel, 2005, p.51). Los realistas, consecuentemente, sostienen que las instituciones son básicamente un reflejo de la distribución de poder en el mundo y por ende, están basadas en los cálculos interesados de las grandes potencias, por lo cual no tienen un efecto independiente sobre la conducta de los Estados. Consecuente con esta aproximación, Mearsheimer (1994/95, p.13) concluye que “los Estados más poderosos del sistema crean y moldean instituciones para poder mantener su cuota de poder mundial o aun incrementarla”.

Al respecto, es interesante observar que Rusia, luego de una primera etapa inmediatamente posterior a la disolución de la Unión Soviética –durante la que desarrolló una política de acercamiento a Occidente- intentó reasumir su ascendencia sobre su antigua zona de influencia, proyectándose como un proveedor de un nuevo modelo de integración y a la vez, como un proveedor de seguridad en la región. Por eso, es importante tener en cuenta que Rusia no impulsó una política exterior basada exclusivamente en el poder duro para la reconstrucción de su hegemonía, sino que le otorgó una importancia central a la configuración de instituciones que le permitiesen encausar un liderazgo que contara con la aquiescencia de los otros miembros del espacio post-soviético.

El primer paso en ese sentido, fue la creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), que surgió con la declaración de Alma-Ata en diciembre del año 1991, que fuera suscripta por Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Kazakstán, Kirguistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

En el artículo primero, de la Carta de la CEI, firmada en la ciudad de Minsk, Belarús, en enero del año 1993, se establece que “la Comunidad de Estados Independientes se basará en la igualdad soberana de sus miembros. Los Estados miembro serán independientes e iguales sujetos de derecho internacional. La Comunidad servirá para el desarrollo y aumento de las relaciones de amistad, buena vecindad, armonía interétnica, confianza, mutuo entendimiento y cooperación en beneficio mutuo de los Estados miembro. La Comunidad no será un Estado y no tiene poderes supranacionales”.

Previamente, en mayo del año 1992 en la ciudad de Tashkent, Uzbekistán, se formalizaría el Tratado de Seguridad Colectiva (TSC), que sería suscripto por Armenia, Kazakstán, Kirguistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán, y al que más tarde se incorporarían Azerbaiyán, Georgia y Belarús. Inicialmente Rusia también pretendió conformar unas Fuerzas Armadas comunes para lo cual, intentó crear una estructura de mando permanente con el nombre de Cuartel General de las Fuerzas Armadas de la CEI, pero el proyecto jamás logró despegar (Ruiz González, 2011, p.13).

Mientras que la CEI nunca pudo desarrollarse como una genuina entidad multinacional ni tampoco logró adquirir una identidad supranacional, el TSC fue consolidándose progresivamente y con el correr de los años, en mayo del año 2002 se transformaría en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), que sería integrada por Armenia, Belarús, Rusia, Kazakstán, Kirguistán y Tayikistán. Azerbaiyán y Georgia, así como también Uzbekistán, habían dejado en claro sus resistencias a dicho proyecto en el año 1999, cuando optaron por no firmar el Protocolo de prolongación del TSC y, consecuentes con aquella decisión, posteriormente no formarían parte de la OTSC³⁷. El objetivo de la alianza queda expresado en el artículo cuarto del Tratado que especifica: “en el caso que exista una agresión contra alguno de los Estados miembro los demás Estados miembro proveerán la asistencia necesaria, incluyendo la militar, así como la provisión de apoyo con los recursos a su disposición en el ejercicio del derecho de legítima defensa colectiva, de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”. Pero a la vez que Rusia impulsaba las mencionadas iniciativas institucionales en la región, como parte de sus esfuerzos por recuperar su hegemonía sobre el espacio post-soviético, a partir del año 2015 también encararía un programa de modernización de armamentos (USD 700.000 millones) que priorizaba las armas nucleares estratégicas, aviones de combate, barcos y submarinos, defensa aérea, comunicaciones e inteligencia (Masters, 2015). La intención de reconstrucción de su poder militar así como su proyección política en la región fueron claras señales de la intención rusa de recuperar el terreno perdido en los años que siguieron a la disolución de la Unión Soviética, y de su intención de conservar su rango de gran potencia. Esta redefinición de su política exterior para la región, como se ha

³⁷ <http://www.odkb.gov.ru>

apuntado, se da contemporáneamente con el rechazo ruso al alineamiento inicial que había tenido con las políticas desplegadas por los Estados Unidos a nivel global. Asimismo, se puede observar que en las últimas décadas Rusia ha proyectado su poder militar en su zona de influencia asegurando su presencia en Armenia, en Abjasia y en Osetia del Sur, así como en Transnistria (Moldavia), en Kirguistán, en Tayikistán y, también en Crimea (en dónde se encontraba la Flota del Mar Negro) aún antes de su anexión en el año 2014. También se puede constatar que, después de años de profunda caída en el presupuesto militar en los años inmediatamente posteriores a la disolución de la Unión Soviética, durante los últimos años el mismo ha experimentado una notable recuperación, y en 2016 -de acuerdo al Stockholm International Peace Research Institute³⁸-, el gasto militar ruso ascendía a USD 69.200 millones, lo que lo dejaba en tercer lugar en el mundo (aunque muy por debajo de los Estados Unidos, que en el mismo período tuvo un gasto de defensa que ascendió a los USD 611.000 millones o de China, que tuvo un presupuesto militar que ascendió a los USD 215.000 millones).

No obstante el importante incremento experimentado, los niveles de gasto militar ruso se encuentran muy por debajo de los recursos que se destinaban con tal objetivo durante la existencia de la Unión Soviética, y en todo caso, llega solo a representar una pequeña fracción del gasto –medido por soldado- que destinan los Estados Unidos.

Aunque la CEI no llegó a tener la relevancia pretendida por Rusia, la idea de recrear su influencia sobre el espacio post-soviético siguió siendo un objetivo indeclinable de su política exterior. Consecuentemente con ello, en el año 2009 esta aspiración se reformuló en un nuevo intento de institucionalización, a través de la creación de la Unión Económica Euroasiática (UEE), que poco a poco iría tomando forma: inicialmente solo contó con la participación de Rusia y de Kazajistán, pero en el año 2011 sumaría a Belarús y, en el año 2015 a Armenia y también a Kirguistán.

El artículo cuarto del Acuerdo constitutivo de la UEE, establece que “los principales objetivos de la UEE incluirán: la creación de condiciones para el desarrollo económico estable de los Estados miembro con miras a mejorar los niveles de vida de su gente; el deseo de crear un mercado común de bienes, servicios, capital y trabajo dentro de la UEE; una modernización comprensiva, la cooperación y la

³⁸ <https://www.sipri.org/media/press-release/2017/world-military-spending-increases-usa-and-europe>

competitividad de las economías nacionales en el marco de la economía global”.

Thomas Pedersen (2002, p.677-678) señala que para el realismo ha sido un problema poder explicar la razón por la cual las potencias estarían dispuestas a establecer instituciones perdurables más allá de las alianzas. Sin embargo, desde una perspectiva realista concluye que son consideraciones políticas –y fundamentalmente de seguridad y de poder- las principales determinantes detrás del regionalismo en sus etapas iniciales.

A partir de este marco teórico (conocido como teoría de la hegemonía cooperativa) apunta que la explicación sistémica más plausible, es que los hegemones pueden ser quienes impulsen la institucionalización regional promoviendo el “plegamiento” de terceros países a través de medios económicos y políticos. Por eso, le asigna una enorme trascendencia a la estrategia del actor más determinante en los orígenes de la institucionalización, y tomando la clasificación de Paul A. Papayoanou, postula que las grandes potencias pueden optar entre cuatro estrategias diferentes en la construcción de “órdenes de poder”:

- Hegemonía unilateral
- Balance de poder
- Hegemonía cooperativa
- Imperio
- Concierto (Pedersen, 2002, p.680-682)

Entre estas posibles estrategias para poder abordar el análisis de instituciones como la CEI y la UEE, me interesa especialmente detenerme en el concepto de hegemonía cooperativa, según lo define el propio Pedersen; quien explica que se trata de una estrategia en la cual se combinan por un lado, una dimensión realista de mediano alcance y por otro, un alto grado de institucionalización. Señala además, que existen ciertas precondiciones para la adopción de dicha estrategia, que serían:

- Capacidad de compartir poder con los Estados menores (*power sharing*): que se refiere a la capacidad de una potencia de compartir el poder con sus socios regionales sobre la base de instituciones perdurables y competencias establecidas
- Agregación de poder de parte del Estado predominante (*power aggregation*): que se refiere a la capacidad de una potencia de lograr que otros Estados apoyen su proyecto regional

- Compromiso con una estrategia regionalista de largo plazo: que se refiere a la capacidad de una potencia de asumir compromisos de largo plazo en instituciones regionales (Pedersen, 2002, p.683-684)

El peso de estos tres factores puede variar, con lo cual también variará la forma que adoptará la relación de cooperación hegemónica: en el caso de Rusia y los procesos institucionales que impulsa en la región, se puede observar que, en gran medida, resultan en un esquema de cooperación hegemónica asimétrica como consecuencia de la baja propensión rusa a compartir poder con los demás Estados. Mientras que las otras dos variables parecieran estar más consolidadas.

En tanto la agregación de poder así como el compromiso de Rusia con una estrategia de largo plazo no estarían en duda, en la medida en que no existe la capacidad de compartir poder, pareciera que la motivación de los demás integrantes de las instituciones regionales, al menos en principio, pasaría por una estrategia de plegamiento (*bandwagoning*). Y esto es algo que queda muy en claro en el caso Armenia cuando decide ser parte de la CEI y posteriormente de la UEE.

Pedersen añade que, si abandonamos el presupuesto de la teoría del balance de poder para concentrarnos en la teoría del balance de las amenazas, podríamos concluir que, de no darse el balance en forma automática, la institucionalización puede responder a la estrategia del poder dominante en la región. Con esto, el hegemón prevendría la formación de una alianza antagónica –que resultaría de un eventual balance de poder– a la vez que evitaría la defección de los Estados que potencialmente pasarían a formar parte de la misma.

En términos de la institucionalización promovida por Rusia en la región, para reafirmar su influencia y recobrar su hegemonía sobre el espacio post-soviético, observamos que ambos presupuestos son perfectamente plausibles: por un lado la necesidad de evitar el alineamiento en alianzas antagónicas para contrabalancear su poder, y por otro la búsqueda de contener eventuales defecciones. No obstante lo cual, entre los países del Cáucaso Sur, Rusia no ha podido evitar ni la defección de Georgia ni la ambivalencia de Azerbaiyán, ya que ambos países se han mantenido al margen de la construcción institucional impulsada.

Entre las ventajas que el hegemón obtendría siguiendo dicha estrategia, Pedersen destaca:

- Ventajas de escala

- Ventajas de estabilidad
- Ventajas de inclusión
- Ventajas de difusión (Pedersen, 2002, p.685-686)

Podemos observar, que en el caso de Rusia, estas ventajas parecerían operar en todo sentido:

- Ventajas de escala: un mercado regional abierto para sus exportaciones e inversiones le otorgaría significativos rendimientos en tanto es el productor más eficiente y el que posee mayor acumulación de capital, capacidad tecnológica, investigación y desarrollo, capacidad de innovación, mano de obra, productividad, etc.
- Ventajas de estabilidad: cierto grado de institucionalidad le permitirían a Rusia balancear posibles contrincantes en la región (por ejemplo de la UE) y también podría actuar como un foro adicional para dirimir diferencias y conflictos, en un sentido tal que pudiera favorecer sus propios intereses.
- Ventajas de inclusión: le permitiría a Rusia generar nuevos esquemas de integración productiva, y a la vez acceder en términos más beneficiosos a recursos naturales y/o a mano de obra más o menos calificada. Asimismo, contener a los millones de rusos étnicos que quedaron fuera de Rusia luego de la disolución de la URSS.
- Ventajas de difusión: indudablemente una región integrada serviría como una gran plataforma para la proyección de poder así como para la propagación de las ideas políticas y de modelos económicos o de integración desde Rusia hacia la región y más allá, en tanto acentúa sus disidencias con la pretensión unipolar estadounidense, y con la progresiva ampliación de la Alianza Occidental sobre su pretendida zona de influencia.

Sin perjuicio de lo anterior, la hegemonía cooperativa tiene un costo para el hegemon que no tiene la cruda hegemonía unilateral, en tanto existe una promesa de compartir el poder (*power sharing*) con los otros países, así como también, la exigencias que imponen las obligaciones institucionales y procesales que se derivan de ella, a la vez que la hegemonía cooperativa también reduce la velocidad en el proceso de toma de decisiones y aumenta los costos de agencia así como los legislativos (Pedersen, 2002, p.687).

No obstante lo cual, parece pertinente volver sobre la observación de John

Mearsheimer (2001, p.364), quién sostiene que los países más poderosos del sistema internacional crean y moldean las instituciones internacionales de forma tal que éstas les permitan mantener o incrementar su propio poder global. Esta misma observación es aplicable al ámbito regional, en tanto el impulso creador de instituciones por parte de la potencia hegemónica regional persigue la misma finalidad. En última instancia, y como señalan Buzan y Wæver (2003, p.410), si Rusia quiere seguir siendo una gran potencia, con capacidad para defenderse y con capacidad de hacer valer su poder a nivel global, debe retener su esfera de influencia en el espacio post-soviético.

CAPÍTULO IV:
NACIONALIDAD, POLÍTICA Y ECONOMÍA:

I.I. LA CONSTRUCCIÓN DE LAS NACIONES:

Argumentando que la nación es una innovación histórica comparativamente reciente, Hobsbawm (1983, p.13-14) sostiene que aun en el caso del nacionalismo y de las naciones de Israel y de Palestina, nos encontraríamos frente a creaciones novedosas, ya que “más allá de las continuidades que puedan existir con judíos o musulmanes de Medio Oriente, el concepto de Estados territoriales en su noción actual en la región, apenas podría haber sido pensado hace ciento cincuenta años”, y argumenta que, de hecho, este no fue un proyecto asequible previo a la finalización de la Primera Guerra Mundial. Advierte asimismo que, queda en claro que muchas instituciones políticas, así como movimientos ideológicos y grupos –aun dentro del nacionalismo- tuvieron tan pocos precedentes -entre los años 1870 y 1914- que hasta la continuidad histórica tuvo que ser inventada, a través de un proceso de formalización y ritualización, caracterizado por la referencia al pasado. Este esfuerzo por demostrar tal continuidad ha estado encaminado, por ejemplo, a través de la creación de un pasado antiguo que excedía la conexión histórica verificable, por medio de la semi-ficción o aun de la falsificación. Agrega, que la totalidad de los nuevos símbolos y las divisas, fueron producidos por parte de movimientos nacionales y de Estados, a partir de épocas bastante recientes; y apunta como ejemplos, la creación de los himnos nacionales, las banderas nacionales, así como la personificación de “la nación” en imágenes oficiales (Hobsbawm, 1983, p.4).

En el momento en que tanto Armenia como Azerbaiyán y Georgia se convirtieron en países independientes -durante el curso del año 1991- las tres nuevas entidades políticas también intentaron proyectar la idea de una continuidad histórica con su pasado pre-soviético, y quizá la muestra más clara de este esfuerzo fue la recuperación de sus antiguas banderas, que habían sido arriadas por los bolcheviques setenta años antes: la tricolor naranja, roja y azul de Armenia, la tricolor azul, roja y verde de Azerbaiyán, y la blanca con la cruz de San Jorge roja en el caso de Georgia. De la misma forma se recuperaron los antiguos himnos nacionales. En cuanto a la creación de imágenes oficiales, Thomas de Waal (2010,

p.89) resalta que luego de la muerte de Stalin, a las tres repúblicas se les toleró una especie de recuperación nacional, que derivó, por ejemplo, en que gigantescas estatuas de Stalin fueran reemplazadas en Tbilisi y en Ereván por monumentos a la Madre Georgia y a la Madre Armenia respectivamente. Es interesante observar la importancia atribuida a los idiomas en los tres países, a la luz de la reflexión de Benedict Anderson (2016, p.133), quién señala que el aspecto más importante sobre el lenguaje es su capacidad para generar comunidades imaginarias, construyendo el efecto de solidaridades particulares. Para los armenios, dispersos y dominados durante siglos, la identidad colectiva perduraría a través de una fuerte tradición literaria escrita en su alfabeto de treinta y ocho caracteres, una fuerte presencia de su iglesia nacional y una tradición vinculada al recuerdo de un pasado glorioso. Para los georgianos, luego de la absorción de la Iglesia de Georgia por la Iglesia Ortodoxa Rusa en el año 1811, el idioma también pasó a ser el centro de identificación al menos entre los intelectuales georgianos, y cualquier intento de relegación del lenguaje tanto académicamente, como en la vida pública, encontraría una resistencia apasionada de parte de la población (De Wall, 2010, p.28-34). El idioma georgiano (kartuli) remonta su origen –como el armenio antiguo- al siglo cinco de nuestra era. Cómo era de esperarse, en ambos casos sufrieron sustantivas modificaciones a lo largo de la historia (por ejemplo, ambos experimentaron una considerable reducción del número de consonantes) y de hecho, en su forma antigua, resultarían imposibles de comprender para los actuales habitantes de Georgia o de Armenia (aunque el armenio antiguo, sin embargo, se sigue utilizando en la liturgia religiosa).

Ambas sociedades cuentan en común con una historia de vigorosa resistencia durante los años de la Unión Soviética, frente a la presión rusa para que adoptaran el alfabeto cirílico desplazando al propio. En el caso del idioma azerí, en cambio, de la utilización del alfabeto árabe para su escritura, se pasó al cirílico durante los años en que Azerbaiyán fue una República Socialista Soviética y, con posterioridad a su independencia, se adoptó el alfabeto latino.

En el presente capítulo se expondrán algunos de los aspectos más relevantes que hacen a la transformación doméstica, en términos de cambios políticos y económicos, ocurrida en los tres países del Cáucaso Sur luego de la disolución de la Unión Soviética. Se examinará el proceso de sucesión³⁹ de la Unión Soviética por

³⁹ Salomé Adroher en *Sucesión de Estados*, señala que “La sucesión de Estados se define habitualmente como la sustitución de un estado (el estado predecesor) por otro (el estado sucesor) en

estas nuevas repúblicas, y los enormes retos que debieron enfrentar en la construcción del aparato estatal, de su nuevo sistema político y de su economía, así como de su sentido de nacionalidad.

Cabe tener en cuenta -como apunta Charles King (2008, p.210)-, que las nuevas dirigencias caracterizadas por una decidida vocación nacionalista, no parecieron heredar las antiguas aspiraciones de justicia social que habían tenido los gobiernos instalados en 1918. Sin embargo, heredaron muchos de sus problemas, entre ellos, el caos económico, la discordia social, los conflictos territoriales y el aislamiento internacional.

Y si bien el proceso de reforma institucional impulsado en las ex Repúblicas Soviéticas luego de su independencia (con los auspicios de Occidente y de los organismos financieros internacionales), parecía estar encaminado hacia la creación de Estados democráticos con economías capitalistas que proveerían las respuestas necesarias a las demandas de mayores libertades políticas y mejores estándares de vida para sus ciudadanos, los avances experimentados a lo largo de los veinticinco años que siguieron a su independencia, fueron desalentadores en muchos aspectos. Azerbaiyán se encaminó hacia la consolidación de un gobierno de características dinásticas de la mano de la familia Aliiev, que ejerció un fuerte control sobre la política y los negocios del país; mientras que en Armenia el partido de Nagorno también logró, a través del Partido Republicano dominar la política y los recursos económicos del país, dando lugar a un esquema oligárquico que, de la mano de elevados índices de pobreza y de desocupación, promovieron la emigración masiva de gran parte de la población en busca de una salida laboral más auspiciosa. El caso de Georgia es menos lineal, y después de un comienzo prometedor el gobierno de Edvard Shevardnaze terminó envuelto en una profunda crisis, y la posterior revolución democrática encabezada por Mijail Saakashvili que lo reemplazaría, terminó al cabo de los años, contradiciendo algunos de sus propios postulados fundamentales, lo que dio lugar al nacimiento de un gobierno de oposición creado y tutelado por el mayor oligarca del país.

la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio... la sucesión no es lo mismo que la secesión, es decir, la creación de un estado en el territorio de otro estado por el uso o la amenaza de la fuerza, sin el consentimiento del ex soberano" (<https://leyderecho.org/sucesion-de-estados/>)

Así, quince años después de su nacimiento como repúblicas independientes, un informe de Freedom House⁴⁰ en el año 2006 señalaba que los tres países del Cáucaso Sur enfrentaban los típicos problemas de las ex Repúblicas Soviéticas, entre los cuales destacaba la pobreza, la corrupción generalizada y la debilidad de las instituciones (Tatic y Walker, 2006). Las reformas que se llevaron adelante en el plano económico a partir del año 1991, no obstante, tuvieron distintos resultados en los tres países del Cáucaso Sur aunque se pueden observar algunos denominadores comunes. Podría señalarse, en tal sentido, que las transformaciones han sido decididamente apoyadas por las élites, que se han visto enormemente beneficiadas por un sistema de privatizaciones y de contrataciones con el Estado que las ha beneficiado en forma desmedida; por un sistema político que les ha permitido operar sin las limitaciones derivadas de la resistencia de sindicatos y/o de organizaciones de trabajadores, que son casi inexistentes, así como por la ineficacia de leyes y de regulaciones, como también de poderes judiciales que no han servido para nivelar situaciones que favorecen claramente al capital por encima del trabajo. Como contrapartida, se observan agudos niveles de pobreza y de desempleo en Armenia, en menor medida en Georgia y también en Azerbaiyán (que posteriormente ha logrado avances importantes en la reducción de la pobreza), y de inequidad social en general en los tres países. Consecuentemente, los resultados no han sido alentadores, tal cual se ve reflejado en el *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo del año 2016, que señala que el índice de desarrollo humano para Azerbaiyán era del 0.759, para Armenia del 0.743 y para Georgia del 0.769, lo que los ubicaba respectivamente en el lugar 78, 84 y 70 en el mundo. En cuanto a la medida de desigualdad, el coeficiente GINI (en dónde un índice 0 expresa la equidad absoluta y un índice 100 la desigualdad máxima) en el caso de Azerbaiyán se ubicaba en 31.8, mientras que en el de Armenia era 31.5 y en el de Georgia 40.1⁴¹. Esto parecería indicar que, a pesar de mayores avances comparativos en términos de calidad institucional en el caso de Georgia, la desigualdad allí era aún más pronunciada, consecuencia de un modelo de desarrollo basado en la desregulación y la mano de obra barata, algo que no ha hecho sino exacerbar las diferencias de ingresos.

⁴⁰ Freedom House es una organización estadounidense que se aboca al apoyo y defensa de la democracia en el mundo. Desde 1973 publica su informe *Freedom in the World*, sobre el nivel de libertad en cada país, con un ranking (libre / parcialmente libre / no libre).

⁴¹ UNDP. Human Development Reports. (2016). <http://www.undp.org>

De acuerdo al informe *Transparency International's Corruption Perceptions Index* del año 2014⁴², Armenia se ubicaba en la posición 94 entre 174 países evaluados, con una calificación de 37 (siendo 0 altamente corrupto y 100 muy honesto). Según se añadía, una característica particular de la corrupción en Armenia era la presencia de oligarcas que se apoderaban de las ganancias de una economía en negro que representaba aproximadamente el 35% de PBI. Añadía asimismo que, las redes de patronazgo y la falta de una clara separación entre los intereses privados y públicos constituía una barrera importante contra los esfuerzos dirigidos a luchar contra la corrupción. Agregaba finalmente que, el 82% de la población consideraba que la corrupción en el sector público era un problema serio, y que la justicia y la administración pública eran vistas como los sectores más afectados. El mismo informe observaba que el azerí era descrito como un régimen autoritario consolidado, que ejercitaba un firme control sobre la sociedad, en donde existía un extendido patronazgo político y conflictos de intereses estrechamente conectados con la élite política. Se indicaba también que Azerbaiyán ocupaba el lugar 126 entre 174 países evaluados, con un puntaje de 29, y destacaba que el 58% de la población creía que la corrupción en el sector público era un problema o un problema serio, y que la justicia y los servicios de salud eran percibidos como los sectores más afectados. En el caso de Georgia, el informe de Transparency International reconocía avances en la lucha contra la corrupción y apuntaba que el país ocupaba el lugar 50 entre 174 países evaluados en su índice de percepción, con un puntaje de 52. Indicaba asimismo, que a pesar de los avances, las formas más complejas de corrupción subsistían, incluyendo el clientelismo y el amiguismo derivados de la concentración de poder entre la élite del país y señalaba que existían denuncias sobre retornos por la concesión de contratos de obra pública. El trabajo citado –que también incluía a otras dos ex repúblicas soviéticas- concluía que la corrupción en estos países seguía siendo un problema serio y persistente, que ponía en riesgo el desarrollo económico así como la estabilidad política y la credibilidad de sus gobiernos. Y si bien reconocía que se había logrado cierto progreso en la lucha contra la corrupción, así como en las leyes y regulaciones adoptadas por estos

⁴² Transparency International es una organización que se define como un movimiento global que trabaja en más de 100 países para terminar con la injusticia de la corrupción. Su misión es terminar con ella y promover la transparencia, la responsabilidad e integridad.

países, señalaba que la captura de importantes instituciones por poderosos intereses estaba minando la efectiva implementación de dicha normativa⁴³.

En la esfera de los derechos humanos, el panorama luego de veinticinco años de independencia tampoco parecería estar de acuerdo con las expectativas de gran parte de la sociedad civil de los tres países bajo estudio. En el año 2015, un informe de Human Rights Watch⁴⁴ indicaba que la política de derechos humanos en Armenia había sido despareja y señalaba que las autoridades habían interferido en protestas pacíficas, que la tortura y el maltrato de detenidos era habitual y que las investigaciones que se llevaban adelante, eran ineficientes en su resolución. Criticaba la discriminación y violencia existentes, basadas en la orientación sexual, así como los serios abusos dentro de las fuerzas armadas⁴⁵. En el caso de Azerbaiyán, el mismo informe señalaba que la represión a la oposición había escalado con el transcurso del tiempo, partiendo de una base que de por sí era mala. Criticaba la detención de activistas y de políticos, así como de periodistas y de blogueros. Señalaba asimismo, que se maltrataba a los detenidos y agregaba que muchas organizaciones, entre ellas defensoras de derechos humanos, habían debido cesar sus actividades debido a la difícil situación que enfrentaban⁴⁶. En el caso de Georgia, Human Rights Watch observaba que las investigaciones sobre abusos en el pasado despertaban interrogantes sobre la aplicación selectiva de la justicia, así como advertía sobre procesos judiciales que respondían a motivaciones políticas. Añadía que la falta de rendición de cuentas por parte de las fuerzas de seguridad seguía siendo un problema, así como la compleja situación que enfrentaban las minorías y la falta de respeto a los derechos de la mujer⁴⁷.

En mi paso por Armenia, en un encuentro con el director del Centro de Estudios Regionales de Ereván, Richard Giragosian, refiriéndose a los países del Cáucaso Sur me comentó que las instituciones consolidadas molestan al personalismo imperante porque le ponen límites, y enfatizó que existe una permanente tensión, en tanto el mecanismo de toma de decisiones en Armenia está basado en el personalismo por oposición a un sistema institucional y en el militarismo por

⁴³ Transparency International. (2015). *The State of Corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine*. <http://www.transparency.org>

⁴⁴ Human Rights Watch es una organización de derechos humanos no gubernamental y sin fines de lucro que fue fundada en 1978, conformada por aproximadamente 400 miembros situados en todo el mundo.

⁴⁵ Human Rights Watch. (2015). *Country Summary: Armenia*. <http://www.hrw.org>

⁴⁶ Human Rights Watch. (2015). *Country Summary: Azerbaiyán*. <http://www.hrw.org>

⁴⁷ Human Rights Watch. (2015). *Country Summary: Georgia*. <http://www.hrw.org>

oposición a la política convencional. Expresó asimismo, que este no era el caso de Georgia, que había hecho grandes avances en su depuración institucional y recordó que, paradójicamente, en los años noventa durante el gobierno de Eduard Shevardnaze, Georgia era percibido por el mundo como un Estado fallido mientras que Armenia era vista como una isla promisorio y excepcional en el Cáucaso. Coincidiendo con otros analistas armenios –no exentos de los prejuicios que ambas partes comparten como consecuencia de una historia de desencuentros y de enfrentamientos con Azerbaiyán- indicó que cultural y políticamente, Azerbaiyán se encuentra más próxima a Asia Central que al resto del Cáucaso Sur, y que gracias a los recursos energéticos, puede seguir un curso de política exterior más independiente que los otros dos países. Compartiendo en parte esta visión, Alexander Iskandaryan del Caucasus Institute, me indicó durante un encuentro en Ereván, que también observa semejanzas entre Azerbaiyán y Asia Central, y que en su opinión se trata de un petro-estado y que por fuera de los hidrocarburos no tiene economía⁴⁸. Arif Yunusov (2011, p.74) apunta que en Azerbaiyán, un pequeño grupo de oligarcas surgió a partir de un control monopólico de la economía nacional, y que el primer Aliyev estableció las condiciones para que un nuevo tipo de gobierno autoritario se consolidara, mientras que el segundo Aliyev, se habría encargado de suprimir cualquier manifestación de disenso mediante un control total del país. En el caso de Armenia, se observa que la concentración del poder político y la concentración de la riqueza en pocas manos, operan conjuntamente como una fuerza de exclusión que tiende a preservar el *status quo*. Sin embargo, según reflexiona Navasardian (2011, p.100), Armenia posee un régimen basado en una dinámica de integración del máximo número posible de actores de envergadura al sistema político a cambio de asegurar su lealtad a las reglas ya impuestas, a la vez que expulsa (de la política, de los negocios, de la prensa, del ámbito profesional, etc.) a quienes se resisten a integrarse.

En una reunión sostenida en la Universidad ADA de Bakú, un académico me indicó que la burocracia jugó un rol importante en épocas de la Unión Soviética y lo seguía haciendo actualmente, y señaló que mientras que en Georgia el Presidente Saakashvili había logrado limpiar los vestigios de la burocracia soviética, en Azerbaiyán y Armenia este proceso no se había llevado adelante. Agregó que, en un

⁴⁸ Entrevista con Alexander Iskandaryan, Director del Caucasus Institute, Ereván, Armenia (19/2/2015)

Estado patrimonialista, existe una ganancia que beneficia a la burocracia, como sucedía en la URSS, y que Azerbaiyán era un capitalismo de la nomenclatura⁴⁹.

Para concluir, es interesante reparar en dos opiniones que resumen, en alguna medida, ciertos aspectos de la política doméstica de cada uno de estos países: la primera de ellas, de Nico Popescu (2011, p.327), quien observa que las elites de Armenia y Azerbaiyán “han optado por priorizar la estabilización por encima de la transición, combinando esquemas oligárquicos con burocracias corruptas, más que fortaleciendo las instituciones”; y la segunda, de Alexander Kupatadze (2015, p.11), quien concluye que Georgia, en cambio, se encuentra en algún lugar entre el neo-patrimonialismo -en el cual el Estado está capturado por intereses privados- y un universalismo ético.

Matthias Jobelius (2011, p.87-89), por otra parte, señala que, mientras que en Armenia y Azerbaiyán se impusieron modelos desideologizados que solo buscaban asegurar el poder y el enriquecimiento de las élites, en Georgia se estableció un esquema de modernización selectiva, impulsando reformas de mercado radicales en línea con el pensamiento de la escuela austríaca, tendientes a una fuerte desregulación de la actividad económica (que acabaron tanto con regulaciones antimonopólicas así como también con regulaciones laborales). No obstante lo cual, hacia el final del gobierno de Mijail Saakashvili, el país se encaminaba hacia la consolidación de un sistema de autoritarismo liberal que pretendía emular a Singapur, aunque estaba lejos de obtener los resultados en términos económicos.

⁴⁹ Entrevista sostenida en la Universidad ADA de Bakú, Azerbaiyán (2/4/2015).

ARMENIA:

El pueblo armenio se enorgullece de su milenaria historia, en la cual considera que su época dorada fue la del reinado de Tigran el Grande, que tuvo lugar durante el siglo primero A.C. Asimismo, reivindica su lugar como primera nación que adoptara oficialmente el cristianismo, en el año 301.

Sin embargo, y a pesar de sus remotos orígenes, no existió una entidad política armenia entre la caída del Reino Armenio de Cilicia en el siglo catorce -que en todo caso no ocupó el territorio que actualmente conocemos como Armenia-, y la breve vida de la República Armenia que surgiera en el año 1918 (De Wall, 2010, p.28). Previo a la conformación del Reino Armenio de Cilicia, el Reino Bagrátida efectivamente había ocupado este territorio así como vastas áreas que lo circundaban, entre el siglo nueve y el siglo once, momento en que este reino feudal cayó, primero frente a las fuerzas bizantinas y, posteriormente, fue conquistada por los turcos selyúcidas que en 1045 capturaron su capital, la ciudad de Ani (Khachatryan, 2014, p.15).

No obstante este profundo corte histórico no ha impedido que los armenios del Cáucaso así como los de la diáspora, se hayan mantenido como comunidades activas entre esos períodos y, más aún, luego de la caída de la Unión Soviética y del resurgimiento de una Armenia independiente.

Es interesante, sin embargo, recordar que hasta mediados del siglo diecinueve, el territorio de la actual República Armenia correspondía a una satrapía persa y, por lo tanto, se encontraba habitado mayoritariamente por musulmanes (en gran medida por Tártaros y Kurdos). A partir de entonces, y como consecuencia de la afluencia que se produjo desde Persia y de la posterior emigración inducida por la Unión Soviética, se produjo un punto de inflexión que, con el transcurso de los años, resultaría en que los armenios dejaran de ser una minoría en ese espacio geográfico. Este movimiento de “retorno a la Patria Armenia” generó una gran oleada desde la diáspora, no sólo desde países próximos de la región sino también desde países de Europa. Es importante destacar que, durante la década del cuarenta, más de cien mil armenios de la diáspora, sobre todo provenientes de Medio Oriente, fueron autorizados a emigrar a la recientemente constituida República Socialista Soviética de Armenia por el gobierno de Moscú (De Wall, 2010, p.87). Algunos de los retornados, como el pintor Ervand Kochar o como el cineasta Sergei Paradjanov,

pagarían este celo patriótico padeciendo el acoso soviético, que censuró su arte y los persiguió incansablemente.

Eric Hobsbawm (1990, p.165) opina que la República Armenia, no fue de particular relevancia para los armenios previo al año 1914, ya que “Armenia” (es decir el territorio habitado por los armenios) estaba situada principalmente en Turquía. Por otro lado, los armenios rusos constituían tanto poblaciones rurales como poblaciones urbanas, que vivían mayoritariamente en Bakú y en Tbilisi, así como también existía una gran diáspora en distintos lugares del mundo. Con cierta crudeza, Hobsbawm concluye que Armenia “fue lo que quedó cuando los armenios fueron exterminados o expulsados de otros lugares”.

No cabe duda que el resurgimiento de la actual Armenia le debe mucho a Rusia; recordemos que la primera República Armenia enfrentada a la amenaza otomana y desbordada por el desorden interno, cedió ante el avance bolchevique para ser posteriormente incorporada a la Unión Soviética, sin que ello diera lugar a una gran reacción de resistencia nacionalista de parte de los armenios.

Previo a ello, Rusia también sirvió como refugio para los armenios que escapaban de la persecución que sufrían dentro del Imperio Otomano durante el curso de la Primera Guerra Mundial, y muchos armenios terminarían uniéndose a las fuerzas rusas que enfrentaban a los turcos (de hecho el frente ruso contaba con dos batallones armenios).

Pero la historia moderna de Armenia, así como la de Azerbaiyán, está íntimamente ligada al conflicto de Nagorno-Karabaj, un enclave de población mayoritariamente armenia dentro del territorio de Azerbaiyán, que declaró su independencia en el año 1991, sin que ningún país en el mundo –ni siquiera Armenia- la hubiera reconocido hasta el momento.

Las hostilidades en Nagorno-Karabaj -que comenzaron durante el gobierno del Presidente Mikail Gorbachov-, serían fundamentales en la recuperación del sentimiento nacionalista de los armenios que, más que hacia la secesión de la Unión Soviética, estaban dirigidos en contra de Azerbaiyán. Los enfrentamientos acaecidos en Nagorno-Karabaj darían lugar a la creación del Comité de Karabaj en Ereván, en el año 1988, en apoyo a la anexión de Nagorno a la República de Armenia.

Dicho comité fue inicialmente liderado por quién luego sería el primer presidente de Armenia independiente, Levon Ter-Petrosian, y rápidamente logró ganar reconocimiento y autoridad entre grandes sectores de la población, a partir de las

masivas movilizaciones que lideró en el centro de la capital armenia. Este protagonismo logrado por el Comité de Karabaj, tomó por sorpresa a las autoridades locales del Partido Comunista –que hasta entonces había ejercido el monopolio indiscutido del poder- y que fueron incapaces de reaccionar ante un nivel de movilización desconocido hasta ese momento, no solo en Armenia, sino en toda la Unión Soviética.

MAPA N° 7:

MAPA DE ARMENIA



FUENTE: NACIONES UNIDAS

La escalada del odio entre Armenia y Azerbaiyán daría lugar a un conflicto cruel y prolongado, en el cual, como describe un reconocido analista, “a menudo existió una delgada línea entre el coraje patriótico y la violencia criminal” (De Wall, 2010, p.116). Luego de años de cruentos enfrentamientos, en 1994 se negoció un cese al fuego en Moscú bajo los auspicios de Rusia, que resultó en el cuadro de situación que se mantenía hasta el final del período bajo análisis. En aquél momento, se procedió a crear el denominado Grupo de Minsk en el seno de la Conferencia para la Seguridad

y Cooperación en Europa (OSCE)⁵⁰, con una triple Presidencia a cargo de los Estados Unidos, Rusia y Francia, que aún persiste -aunque sin demasiado éxito- en sus intenciones de consensuar una “hoja de ruta” para poder encaminar un proceso de negociaciones que, finalmente, permita desembocar en una solución definitiva al conflicto de Nagorno-Karabaj.

La victoria militar armenia le dio un gran poder al devenido “Partido de Karabaj”, una conformación que resultó de una alianza entre políticos provenientes de Nagorno-Karabaj y los generales armenios, que derivaría consecuentemente en un progresivo debilitamiento del Presidente Levon Ter-Petrosian, a quién le criticaban su manejo de la relación con Azerbaiyán en torno del conflicto. Una de las últimas iniciativas de Ter-Petrosian había sido impulsar un plan de paz con Azerbaiyán, decisión que generó la firme oposición del Partido de Karabaj, y que terminaría de minar su poder y su imagen pública al punto tal que en febrero del año 1998, finalmente se vería forzado a renunciar. Ante este desenlace, no pareció sorprender a nadie que su sucesor fuera un hombre proveniente de Nagorno-Karabaj: efectivamente, el nuevo Presidente de Armenia sería Robert Kocharian, ex Presidente de facto de Nagorno-Karabaj (De Wall, 2010, p.126). A partir de entonces, los políticos y ex combatientes de Nagorno-Karabaj, organizados en el Partido Republicano Armenio, desplazarían definitivamente al Comité de Nagorno –con base en Ereván- y la centralidad de Nagorno-Karabaj en la política armenia no sería discutida ni puesta en duda por mucho tiempo. Robert Kocharian, asumiría la presidencia entre los años 1998 y 2008 y sería sucedido por su Ministro de Defensa, Serzh Sargsyan, también proveniente de Nagorno-Karabaj, quien seguía al frente del gobierno al final del período bajo estudio. Esa centralidad de los políticos provenientes del Nagorno-Karabaj, así como la falta de un avance en las negociaciones de paz luego del cese al fuego pactado en el año 1994, ha tenido una fuerte incidencia en el acercamiento de Armenia a Rusia, que si bien ha intentado mostrarse como un buen componedor o un mediador equidistante –que a su vez co-preside el Grupo de Minsk-, es quien garantiza en gran medida, la supervivencia de Armenia como Estado. Como se señalara previamente, Armenia es parte de la OTSC, pero además, es fundamental apuntar que sus fronteras con Irán y con Turquía, son custodiadas por fuerzas rusas,

⁵⁰ La OSCE es un foro de diálogo político sobre una amplia gama de cuestiones relativas a la seguridad y una plataforma para actuar conjuntamente a fin de mejorar la vida de las personas y las comunidades

lo que le permite a Armenia concentrar las suyas en Nagorno-Karabaj. Por otro lado, Armenia hospeda la Base Aérea Rusa 3624a en Erebuni, en las proximidades de Ereván, que está situada a solo 40 kilómetros de la frontera turca, así como la Base Militar 102 en el norte del país, en la localidad de Gyurmi, también cercana a la frontera con Turquía, en donde Rusia cuenta con aproximadamente 3.000 efectivos. Esto es tan solo en lo que se refiere a los aspectos ligados a la utilización del poder duro, sin por ello desconocer consideraciones tales como la dependencia energética⁵¹, las vinculaciones comerciales y las inversiones provenientes de Rusia (que se examinarán más adelante), así como las remesas enviadas por la enorme colectividad de trabajadores armenios residentes en ese país. Este último componente no es para nada desdeñable, en tanto que sirve no solo para ayudar económicamente a las familias beneficiarias de las remesas, sino también para hacer frente al importante déficit comercial armenio, siendo en definitiva, el mayor aporte financiero con que cuenta la economía del país. Tanto es así, que en el año 2012, las remesas llegaron a constituir el 14% del PBI.

Aunque Armenia experimentó un crecimiento sostenido durante algunos años, lo que llevó al Banco Mundial a calificarlo apresuradamente de “tigre caucásico” en un informe del año 2007, en el que se elogiaban los avances logrados en términos de apertura, desregulación y privatizaciones de activos públicos, la crisis financiera internacional desatada en el año 2008 dejaría entrever una desoladora realidad. Una realidad que se enlaza con el rápido proceso de privatizaciones y desindustrialización que atravesó el país apenas independizado, así como las reformas en el área de seguridad social y en el sistema de educación, que dejaron a gran parte de la población al margen de un sistema de protección que hasta entonces había sido garantizado por el Estado (Nrayan, 2011, p.195). Como consecuencia del proceso de privatizaciones, las autoridades políticas y sus acólitos se hicieron propietarios de activos públicos a precios de liquidación, lo que eventualmente daría lugar al surgimiento de una oligarquía que, a su vez, operaría como un significativo impedimento para avanzar con reformas institucionales que brindaran mayor transparencia, justicia y equilibrio, tanto a nivel económico como en el plano político. En este marco, el sistema de protección de los derechos laborales

⁵¹ Rusia es el principal proveedor de gas —a través de un gasoducto que atraviesa Georgia— y de derivados del petróleo, y también controla Metsamor, la central nuclear ubicada a 36 km de Ereván que proporciona más del 40% de la energía eléctrica del país.

fue destruido en busca de lograr un mayor beneficio para los empresarios y, a la vez, se implementó una política de bajos ingresos, bajos salarios y baja calidad de vida, atados a la lógica que establecía que dichas políticas debían implementarse necesariamente para lograr desarrollar una economía competitiva. Como consecuencia de ello, parecen inapelables las conclusiones a las que arriba Boris Navasardian en su trabajo sobre política y gobierno en Armenia, cuando señala que: “en los últimos años los pilares del régimen en Armenia han sido los oligarcas cuya lealtad ha asegurado la estabilidad del sistema político en tanto ese sistema pudiese proteger sus intereses, por lo que se ha dado una absoluta fusión entre el gran empresariado y el poder político” (Nrayan, 2011, p.200-201).

De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Armenia es un país de ingresos medio bajos, con un ingreso per cápita en 2015 -de acuerdo al Banco Mundial (BM)- que ascendía a USD 3.927,7. Luego de un período inicial de crecimiento de dos dígitos entre los años 2001 y 2007, la crisis global del año 2008 revirtió esa tendencia provocando una fuerte contracción económica en 2009 (-14.1%). A partir del año 2009, la economía armenia comenzó un lento proceso de recuperación, impulsada por la minería, la agricultura y también por las remesas y las donaciones que llegaron del exterior. Sin embargo, la recesión tuvo un impacto negativo sobre el proceso de reducción de la pobreza, que derivó en un alza de dicho índice a 35,8% en el año 2010 (partiendo del 27,6% en el año 2007). De acuerdo al PNUD en el año 2012 el porcentaje de la población debajo del nivel de pobreza era del 35%, un 19,9% de la misma calificaba como muy pobre, mientras que el 3,7% era extremadamente pobre. Tanto la pobreza como el desempleo siguen siendo problemas sin solución que empujan a muchos armenios a buscar trabajo fuera del país⁵². Cabe destacar que, más allá de la enorme diáspora armenia que es un fenómeno histórico, se estima que desde su independencia en el año 1991 un gran porcentaje de la población abandonó el país en busca de mejores destinos (la población a comienzos de la década de los noventa alcanzaba los 3.63 millones, mientras que en el año 2015 había descendido a los 3.1 millones)⁵³, al punto tal que algunos observadores han llamado la atención sobre “el colapso demográfico” del país (Goble, 2015, p.224). Mientras tanto, el gasto militar para el año 2015 ascendía a USD 447 millones, lo que representaba el punto máximo en una tendencia de

⁵² <http://www.undp.org> (About Armenia)

⁵³ National Statistical Service of Armenia

constante crecimiento, que parecería no encontrar un techo⁵⁴. Al final del período bajo estudio, los niveles de desempleo en Armenia alcanzaban el 19,5% de acuerdo a datos del Banco Central de Armenia, y el índice de pobreza abarcaba al 29,8% de la población según datos del PNUD.

Las deficiencias que arrastra Armenia a nivel institucional, al cabo de veinticinco años de independencia quedan expuestas en el informe del Departamento de Estado sobre Derechos Humanos del año 2015, que señalaba que el mayor problema había sido la utilización oficial de recursos gubernamentales para mantener el dominio del Partido Republicano (PRA), así como el uso del poder económico y político por las élites para su enriquecimiento y para corromper el cumplimiento de la ley y criticaba la limitada independencia del Poder Judicial. Asimismo, señalaba que durante el referéndum constitucional del 6 de diciembre, observadores locales e internacionales, miembros de la sociedad civil y periodistas, habían presenciado numerosas violaciones electorales, incluyendo la utilización de recursos gubernamentales, votaciones múltiples, manipulación de urnas, y la intimidación de miembros de la comisión y de observadores por funcionarios del gobierno.

Por otro lado, indicaba que era frecuente el arresto y detención arbitrarios de personas, sin que existiera una sospecha razonable, así como la falta de garantías al debido proceso. Criticaba la intrusión gubernamental en la privacidad de los ciudadanos y los registros ilegales, así como la falta de diversidad en la prensa, que mayoritariamente refleja el punto de vista gubernamental. Asimismo, señalaba que existía información sobre acoso a periodistas y a participantes de manifestaciones populares. Señalaba también que el gobierno había limitado los derechos de los trabajadores y no había puesto empeño en que se cumplieran las leyes laborales. Otro aspecto que el informe criticaba, era la falta de castigo a miembros de las fuerzas de seguridad por abusos a los derechos humanos, y también la falta de una investigación seria por las diez muertes ocurridas en las protestas que tuvieron lugar luego de las elecciones de 2008⁵⁵.

Por su lado, Freedom House, en un informe sobre la libertad en el mundo (año 2015) indicó que consideraba a Armenia un país “parcialmente libre”, mientras señalaba

⁵⁴ Stockholm International Peace Research Institute. <http://www.sipri.org>

⁵⁵ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 2015*. (2016) <http://www.state.gov>

que “la corrupción en Armenia está extendida. El cohecho y el nepotismo son práctica común entre los funcionarios de gobierno, que raramente son procesados o exonerados por abuso de poder... Una iniciativa para combatir la corrupción anunciada en 2008 no ha logrado un éxito significativo”. Asimismo, agregaba que, “subsisten límites a la libertad de expresión en la prensa y destacaba que la mayor parte de los canales de televisión –además de los dos públicos- tienen lazos estrechos con el gobierno”. Finalmente, apuntaba que el Poder Judicial carecía tanto de independencia así como de transparencia, y resaltaba la opinión del Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos, quien había criticado la corrupción e ineficiencia del Poder Judicial a la vez que enfatizaba la baja consideración pública del mismo (que era del 25%)⁵⁶.

En el curso del año 2015, el Partido Republicano impulsó una reforma constitucional para cambiar el sistema presidencialista vigente por un sistema parlamentario. Ante las sospechas generalizadas de que las razones detrás de dicha iniciativa no eran otras que permitirle al entonces Presidente Serzh Sargsyan permanecer en el poder -evitando las limitaciones a su reelección impuestas por la constitución vigente- el propio Sargsyan así como prominentes funcionarios de su gobierno, se esforzaron por desmentir públicamente dicha interpretación, insistiendo en que no tenía intenciones de postularse para ser el futuro Primer Ministro⁵⁷. Finalmente, y a pesar de las objeciones de algunos sectores de oposición, se llevó adelante un referéndum en diciembre del año 2015, y de acuerdo a la información oficial suministrada por el Gobierno, fue respaldado por más del 66% de los votos. Como era de prever, tanto Sargsyan como el Partido Republicano, rápidamente intentarían desentenderse de sus promesas públicas para concentrarse en su nominación como Primer Ministro, lo que daría curso a un notable descontento popular que derivaría en su caída años después.

⁵⁶ Freedom in the World 2015. Armenia. <http://www.freedomhouse.org>

⁵⁷ En abril de 2018 Serzh Sargsyan fue designado Primer Ministro por la Asamblea Nacional, lo que suscitó una ola de protestas que derivó en su renuncia 11 días después de su nombramiento (Diario Aravot, 18/4/18)

AZERBAIYÁN:

Desde mediados el siglo quince, luego que Constantinopla fuera conquistada por los otomanos y cambiara su nombre por el de Estambul, el Mar Negro se comenzó a conocerse como el “lago otomano” y pasó a formar parte del Imperio Otomano, y desde entonces el turco pasó a ser la *lingua franca* de la región circundante. Las raíces de la asociación entre turcos y azeríes se remontan a aquellas épocas, sin embargo, es interesante destacar una particularidad del caso: siendo los azeríes una población de ascendencia turca, se encuentran separados de estos por la religión, ya que aunque se trata de dos pueblos musulmanes, los azeríes son mayoritariamente chiitas mientras que los turcos son mayoritariamente sunitas (De Wall, 2010, p.26). No obstante estas diferencias, que en la región pueden ser determinantes del patrón amistad-enemistad, la proximidad política entre la República de Azerbaiyán y la República de Turquía, ha ido en un constante aumento, al menos desde que Azerbaiyán declarara su independencia en el año 1991.

Thomas de Wall (2010, p.52), cita al historiador Tadeusz Swietochowski, quién recuerda que “en 1905 Azerbaiyán era tan solo una apelación geográfica para un estrecho territorio habitado por unas gentes cuya identidad grupal consistía en ser musulmanes”; y concluye que, “el período que va entre tal fecha y la caída de la República en 1920 sería testigo del surgimiento para los musulmanes, de un nuevo tipo de comunidad: la nación”. En el breve lapso de vida independiente que experimentó entre los años 1918 y 1920, Azerbaiyán no solo se convertiría en la primera democracia parlamentaria que funcionara en un país musulmán, sino que la vez, sentaría las bases de una identidad nacional todavía no del todo consolidada. Esta construcción se tornó en un proceso lento, que se vio dificultado porque la zona norte de Irán ha sido históricamente conocida como Azerbaiyán y sus habitantes son en un gran número considerados azeríes. A pesar de dichos inconvenientes, a partir de su recobrada independencia en el año 1991, las fronteras de la República de Azerbaiyán han sido demarcadas y reconocidas internacionalmente y su identidad nacional reafirmada. Para de Wall, la nueva identidad nacional de Azerbaiyán sería una síntesis: turca pero separada de Turquía, islámica y chiita, pero rechazando una jerarquía clerical como la establecida en Irán, luego de la Revolución de 1979 (De Wall, 2010, p.51).

Llamativamente, los aspectos compartidos con Irán –religión, cultura, población- no operaron como puentes de comunicación y, en alguna medida, funcionaron como aspectos que estimularon recelos y temores, tanto sobre posibles pretensiones irredentistas por parte de Azerbaiyán, como de posibles inclinaciones hegemónicas, por parte de Irán.

Este proceso de construcción nacional azerí, también se vio decididamente estimulado e impulsado como consecuencia de su enfrentamiento con Armenia por Nagorno-Karabaj, y de la posterior derrota y ocupación de parte de su territorio por las fuerzas armenias.

Como en el caso de Armenia y del Comité de Karabaj, la formación del Frente Popular en Azerbaiyán, respaldando el creciente sentimiento nacionalista que se fue generando a partir de las primeras tensiones en Nagorno-Karabaj y de su declaración de independencia, resultó en una progresiva centralidad del Frente en la política azerí. En poco tiempo, este liderazgo resultó en una movilización popular que tomó el control de la calle, descolocando al Partido Comunista local que -al igual que en el caso de Armenia- no supo cómo reaccionar ante una situación inédita, que derivaría en una crisis que forzaría un cambio de gobierno.

En todo caso, la reacción del Politburó desde Moscú, fue tosca y predecible: los tanques ocuparon las calles de Bakú y llevaron adelante una brutal represión que culminó con 130 civiles y 21 soldados muertos. La crisis sobreviniente, provocó un cambio en la dirigencia soviética, que se sostuvo solamente hasta que tuvo lugar el golpe fallido contra el Presidente Mijaíl Gorbachov en agosto del año 1991. Como consecuencia de ello y del vacío de poder generado en un contexto de conflicto y de creciente sentimiento nacionalista, la dirigencia azerí impulsó la declaración de independencia y, seguidamente, la elección del primer gobierno nacional (De Wall, 2010, p.113-114).

Luego de un comienzo plagado de dificultades, el gobierno del Frente Popular, encabezado por el Presidente Abulfaz Elcibey, debió recurrir a la experiencia del viejo Secretario del Partido Comunista, Heydar Aliyev, a quien convocó buscando su respaldo, pero que poco a poco fue construyendo un poder y estructura propios (el Partido Nueva Azerbaiyán) que le serviría para ganar espacio en la política local. Unido de dicha estructura y aprovechando los traspies del gobierno en su manejo del conflicto de Nagorno-Karabaj y de una rebelión que tuvo lugar en contra del gobierno de Elcibey impulsada por combatientes frustrados por los decepcionantes

resultados de la guerra, Heydar Aliyev terminó desplazándolo y convirtiéndose en el nuevo presidente del país.

MAPA N° 8:

MAPA DE AZERBAIYÁN



FUENTE: NACIONES UNIDAS

La suerte de Azerbaiyán a lo largo de su corta historia, ha estado en gran medida ligada al descubrimiento y explotación de yacimientos petrolíferos y gasíferos, en y alrededor de Bakú. En el año 1871, el gobierno ruso autorizó la explotación privada y los primeros pozos de petróleo fueron perforados y entre los años 1898 y 1901, Bakú se convertiría en la capital energética del mundo, produciendo por entonces más petróleo que los Estados Unidos. La presencia de las tropas británicas durante la Primera Guerra Mundial –para impedir el avance alemán– y la posterior ocupación bolchevique de Bakú, también se explican por el interés en asegurar la provisión de dichos recursos por parte de las grandes potencias.

Una vez declarada la independencia en el año 1991, la política energética de Bakú estuvo ligada a una visión geopolítica orientada en primer lugar, a lograr una proyección internacional favorable con Europa y los Estados Unidos, y a la vez,

destinada a generar cierto espacio de maniobra que le permitiese mantener a Rusia a una discreta distancia, pero evitando cuidadosamente asumir posiciones que pudieran despertar su antagonismo. En el año 1994, Azerbaiyán abrió la explotación de sus pozos denominados Azerí, Chirag y Guneshli, por medio de lo que en aquél momento se publicitó, quizá exageradamente, como el “contrato del siglo”. A través del mismo, se autorizó la explotación petrolera de los mencionados yacimientos por el consorcio Azerbaijan International Operating Company (AIOC), conformado por la empresa estatal azerí State Oil Company of Azerbaijan Republic (SOCAR), conjuntamente con otras nueve empresas internacionales entre las que se encontraban BP, las estadounidenses Amoco y Unocal, y también la rusa Lukoil (De Wall, 2010, p.172). Este juego de equilibrio le permitiría al gobierno de Aliev acercarse a Occidente sin desplazar totalmente a Rusia, evitando generar una eventual reacción que pudiera poner en peligro la concreción de dicho emprendimiento y la pretendida independencia política que intentaba consolidar.

De la mano de lo anterior, en el año 1997 comenzaría a operar desde Bakú el oleoducto que desemboca en Novorossisk (Rusia) y en 1998 el que llega a Supsa (Georgia), ambos puertos ubicados sobre el Mar Negro. El segundo de ellos tiene una importancia adicional para el Cáucaso Sur, en redujo la dependencia energética de Georgia, que hasta ese entonces sólo contaba con Rusia como única fuente de abastecimiento de petróleo. Para consolidar definitivamente este proceso de expansión, en el año 2006 se inauguró un oleoducto de 1.768 kilómetros de extensión, que une Bakú (Azerbaiyán), Tbilisi (Georgia) y Ceyhan (Turquía) en el Mediterráneo. El proyecto fue financiado por BP y Amoco, y permitiría un fácil acceso del petróleo del Caspio a los mercados de Occidente, lo que también operaba como un resguardo frente a la dependencia europea de la provisión de energía rusa. En el año 1994, BP descubrió –mientras realizaba prospecciones en busca de petróleo– importantes reservas de gas en Shah Deniz, yacimiento ubicado en el sur del Mar Caspio, aproximadamente 70 kilómetros al sudoeste de Bakú. La posterior explotación de dichos yacimientos también derivaría en la construcción del gasoducto que une a Bakú (Azerbaiyán) con Tbilisi (Georgia) y Erzurum (Turquía), que comenzó a operar en el año 2007. Se trata de un gasoducto de 980 kilómetros de extensión, que acompaña en casi todo su recorrido el trayecto del oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan, en un proyecto que aunque demorado, podrá extenderse hasta Europa Central. En todo caso, el gasoducto significó una gran ventaja también para

Georgia, que de esa forma terminaría definitivamente con su dependencia energética de Rusia, así como para Turquía, país que cuenta con pocos recursos energéticos y que importa aproximadamente el 90% del petróleo y del gas que consume.

La explotación de los mencionados yacimientos, junto a la construcción y operación de los distintos gasoductos y oleoductos con la participación de empresas estadounidenses y europeas, le ha servido a Azerbaiyán no solo para generar un creciente ingreso de divisas –lo que le ha posibilitado financiar una cierta mejoría económica y también un importante nivel de gasto militar- sino que a la vez, le ha dado la posibilidad de lograr una mejor inserción internacional y, sobre todo, una mayor autonomía en su política exterior. Asimismo, le ha permitido mantener una prudente distancia de Rusia sin llegar a provocar una reacción negativa, en tanto han podido emprender negocios en el área energética con compañías europeas sin dejar afuera a las firmas rusas. Azerbaiyán también ha sido muy prudente a la hora de “decidir no decidir” incorporarse a las instituciones impulsadas por Rusia, ya que no es miembro ni de la Unión Económica Euroasiática ni de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva. Sin embargo, ha tenido un enorme cuidado de no hacer gestos que pudieran indicar una intención de mayor acercamiento institucional a la Alianza Occidental y ha seguido teniendo a Rusia como su principal proveedor de armamentos. Por otro lado, y como puede observarse en el CUADRO III, si bien Rusia no es un destino importante para las exportaciones azeríes, en 2016 seguía siendo el principal proveedor de sus importaciones.

La historia reciente de Azerbaiyán también está íntimamente ligada a la de la familia Aliyev, que ha estado vinculada al manejo de su destino durante la mayor parte de las últimas cuatro décadas (Langerak, 2014, p.126). Heydar Aliyev fue Primer Secretario del Partido Comunista de Azerbaiyán entre los años 1969 y 1987, y luego interrumpió su retiro en Moscú para regresar al gobierno en 1993, en medio de la crisis suscitada por la derrota azerí en Nagorno-Karabaj. Desde entonces gobernó sin una verdadera oposición hasta que en el año 2003, enfermo y sintiéndose cerca del final, eligió como sucesor a su hijo Ilham Aliyev, quien al poco tiempo sería ungido como Presidente, luego de unas elecciones que, según observadores externos, habrían estado afectadas por numerosas irregularidades⁵⁸. Una

⁵⁸ “Republic of Azerbaijan. Presidential Elections 15/9/2003. Final Report” OSCE/ODIHR (pag.1)

modificación constitucional que se llevó a cabo una década después, y que eliminó el límite de dos períodos consecutivos en la presidencia, permitió que Ilham Aliyev fuese electo nuevamente obteniendo el 84.6% de los votos en octubre del año 2013. Una reforma que, según concluye Isabelle Langerak (2014, p.126), habría sido “un paso decisivo, que le permitiría a Ilham Aliyev consolidar el autoritarismo en Azerbaiyán”. Esta situación no sufrió ninguna modificación hacia el final del período bajo estudio, ya que en el año 2016 Ilham Aliyev seguía rigiendo los destinos de Azerbaiyán. El déficit institucional de Azerbaiyán luego veinticinco años de independencia queda reflejado en el informe del año 2015 de Freedom House, en donde se señala que “Azerbaiyán está gobernada por un régimen autoritario, caracterizado por la intolerancia hacia el disenso y el desconocimiento de las libertades civiles y de los derechos políticos”.⁵⁹ La propia Langerak señala que, las predicciones teóricas que indicaban que el desarrollo socio-económico sería acompañado por la democratización de los sistemas, así como aquellas que anticipaban una cuarta ola de democratización luego de las llamadas revoluciones de los colores en el este europeo y las primaveras árabes, no se han cumplido en el caso de Azerbaiyán. Como concluye también Anar Valiyev, la corrupción sigue siendo uno de los problemas endémicos del país, por lo cual Azerbaiyán ha ocupado durante años la 143 posición en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparency International (Valiyev, 2011, p.229).

El informe del Departamento de Estado sobre Derechos Humanos del año 2015 sobre Azerbaiyán, también resalta la falta de avances institucionales, señalando que existían serios problemas de derechos humanos, que incluyeron restricciones a la libertad de expresión, de reunión y de asociación a través de la intimidación, arresto y el trato abusivo de activistas religiosos, seculares y de oposición. También criticaba el acoso sobre la sociedad civil, incluyendo intimidación, arrestos y procesos por cargos considerados políticamente motivados. Investigaciones criminales por actividades de ONGs, leyes restrictivas y el congelamiento de cuentas bancarias que impidieron a algunos grupos funcionar.

Asimismo, llamaba la atención sobre la utilización del sistema judicial para castigar el disenso pacífico, y las detenciones y arrestos arbitrarios y encarcelamientos políticamente motivados, que condujeron juicios que no respetaron el debido

⁵⁹ “Nations in Transit 2015 - Azerbaijan”. Freedom House (2015) www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/azerbaijan (pag.90)

proceso. Finalmente, señalaba que existían restricciones gubernamentales sobre la capacidad de los ciudadanos de cambiar su gobierno en elecciones libres y justas⁶⁰. En su informe sobre la libertad en el mundo del año 2015, Freedom House consideró a Azerbaiyán un país “no libre” y argumentaba que aun cuando Azerbaiyán obtuvo la presidencia del Consejo de Europa, situación que la puso en el candelerito, el gobierno intensificó su ya severa persecución de activistas de derechos humanos, periodistas independientes y figuras de la oposición. A la vez, el gobierno cerró dos ONGs con base en los Estados Unidos y la emisora de radio Europa Libre, financiada también por los Estados Unidos. Agregaba que, las elecciones desde comienzos de los noventa, no han sido consideradas ni libres ni justas por observadores internacionales, y observa que, en octubre del año 2013 Ilham Aliyev ganó las elecciones con el 84.6% de los votos. Destacaba también que, las elecciones parlamentarias del año 2010 siguieron una tendencia establecida de creciente manipulación y que el partido oficial -Partido Nueva Azerbaiyán- logró 71 bancas (superando ampliamente las 61 que obtuvo en 2005), mientras que 41 fueron a independientes y 10 a partidos menores; con lo cual, los partidos de oposición Musavat y Frente Popular perdieron representación.

El mismo informe también resaltaba que el ambiente político, no era ni pluralista ni competitivo, que la corrupción estaba difundida ampliamente y que las masivas exportaciones de petróleo y de gas, generaban grandes oportunidades de corrupción.

Asimismo, señalaba que Instituciones críticas como la prensa y el poder judicial estaban subordinadas al partido gobernante. Mientras que los arrestos arbitrarios de políticos opositores eran comunes, así como el abuso policial durante arrestos e interrogatorios, y la tortura era utilizada en ocasiones para extraer confesiones. Señalaba finalmente, que las condiciones en prisión eran severas, con problemas como la sobrepoblación carcelaria y por falta de servicios médicos adecuados⁶¹.

Un aspecto para destacar, es que la población de Azerbaiyán a comienzos de la década de los noventa estaba por debajo de los 8 millones de personas, mientras que en el año 2015 ascendía a 9.59 millones, experimentando un persistente

⁶⁰ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 2015*. (3/4/2016) <http://www.state.gov>

⁶¹ Freedom in the World 2015. Azerbaijan. <http://www.freedomhouse.org>

crecimiento demográfico desde su independencia, lo que la convierte en la excepción entre los países del Cáucaso Sur⁶².

Los niveles de desempleo son bajos -con una tasa del 5% en el año 2015-, luego de haber alcanzado niveles cercanos al 20% a comienzos de la primera década del 2000⁶³. En el año 2015 el PBI per cápita ascendía a USD 6.117, con una interesante evolución, ya que en el año 1990 se encontraba apenas por encima de los USD 3.000 según datos del Banco Mundial. Entre los aspectos más destacables, se encuentra el esfuerzo realizado para reducir la pobreza, alcanzando los niveles más bajos entre los países del Cáucaso Sur, en tanto que en el año 2015 afectaba solamente al 4,9% de la población⁶⁴. Las remesas desde el exterior, no obstante, siguen siendo una fuente importante de ingresos, ascendiendo en el año 2015 a USD 184 millones, de acuerdo al Banco Central de Azerbaiyán. A pesar de los positivos registros macroeconómicos, la fuerte dependencia de los ingresos provenientes de las ventas de hidrocarburos lo expone a potenciales tensiones sociales y desestabilizaciones, que podrían darse eventualmente como consecuencia de la fluctuación en el precio de los mismos, y de la eventual disminución en la producción de petróleo, luego del agotamiento de las reservas de los pozos de Azerí-Chirag-Guneshli.

Por otro lado, el gasto militar sigue teniendo un peso formidable para el fisco, ya que durante el año 2015 ascendía a los USD 3.020 millones, experimentando un crecimiento constante en términos reales desde su independencia⁶⁵, llegando a representar 5,46% del PBI. Esta tendencia, se va a revertir parcialmente en el año 2016, cuando el gasto militar pasará a representar 3,69% del PBI, reducción que se explica por la abrupta caída del PBI azerí en el bienio 2014-2016, en el que pasa de USD 75.200.000 millones a USD 37.870.000 millones⁶⁶.

⁶² State Statistical Committee of Azerbaijan

⁶³ State Statistical Committee of Azerbaijan

⁶⁴ Fuente: Asian Development Bank

⁶⁵ Stockholm International Peace Research Institute (www.sipri.org)

⁶⁶ <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>

GEORGIA:

Georgia posee una identidad nacional cuyos orígenes se remontan siglos atrás y es a la vez, como unidad política, un fenómeno comparativamente reciente, en tanto que declaró su independencia en el año 1991. Por eso mismo, Georgia al igual que Armenia, también reivindica un antiguo pasado, del cual se enorgullece. Su nombre, deriva del término “sakartvelo”, que quiere decir: un lugar para los que hablan kartuli y comenzó a utilizarse en el siglo once, durante el reinado de David IV, en la región que los romanos conocían como Iberia. Durante este período, que sería reconocido como su “época de oro”, fueron construidas las iglesias más importantes y también se desarrolló un idioma literario (aunque originalmente el alfabeto georgiano había sido creado en el siglo quinto). David conquistó Tbilisi y también los territorios que actualmente conforman Armenia y Azerbaiyán, lo que dio lugar al reclamo de su reconocimiento como rey del Cáucaso. Esta época de esplendor concluiría a principios del siglo trece con el reinado de la nieta de David, la Reina Tamara, quien subsiste como una personalidad fundamental en la creación de la identidad nacional georgiana (De Wall, 2010, p.32-33).

Pero a partir del siglo trece, y con posterioridad a la invasión de los mongoles, la mayor parte de los cinco siglos subsiguientes los transcurrieron bajo el dominio persa u otomano. Recién durante el siglo diecinueve, una vez establecida la dominación rusa sobre la región, las distintas partes de Georgia serían reunidas nuevamente (De Wall, 2010, p.36).

A fines del siglo diecinueve, el intelectual nacionalista Ilia Chavchavadze promovería una reforma del lenguaje para hacerlo, a la vez, más moderno y más accesible a grandes sectores de la población. Su generación creía que el idioma, junto con el descubrimiento de su pasado medieval, serían las herramientas que combinarían una diversidad de identidades regionales en una nueva identidad georgiana (Anderson, 2016, p.50). Por eso mismo, luego de la absorción de la Iglesia de Georgia por la Iglesia Ortodoxa Rusa en el año 1811, el idioma georgiano pasaría a ser el centro de identificación entre los intelectuales georgianos y cualquier intento de relegar el lenguaje, tanto académicamente como en la vida pública, encontraría una resistencia apasionada de parte de la sociedad georgiana (De Wall, 2010, p.34). Georgia, como ya se ha indicado, gozó de un breve período de independencia luego de la caída del Imperio Ruso, para luego ser absorbida por la Unión Soviética.

El primer gobierno de Georgia luego de su independencia había estado encabezado por Zviad Gamsakhurdia, un político nacionalista que llevaría adelante una política autoritaria y que pondría en boga el lema “Georgia para los georgianos”, que sería depuesto por un golpe militar en diciembre del año 1991. Posteriormente, Edvard Shevardnaze lideró la conformación del partido Ciudadanos Unidos de Georgia, que le sirvió para establecer la apoyatura necesaria para comandar los destinos del país durante más de diez años. Con posterioridad a ello, y a lo largo de la década de los 90, la figura excluyente de la política de Georgia fue la del antiguo Primer Secretario del Partido Comunista, Edvard Shevardnaze, quién también fuera el último Ministro de Relaciones Exteriores de la URSS durante el gobierno de Mijail Gorbachov.

Y aunque Ciudadanos Unidos cumplió con ese objetivo central, lamentablemente el partido se convirtió en un mecanismo destinado a capturar el Estado más que a transformarlo (King, 2008, p.229). Pero más allá de errores y vicios, es un hecho innegable que durante sus primeros años en el gobierno, Shevardnaze tuvo que hacer frente a conflictos y tensiones internas que habían llegado a las calles, en donde operaban distintos grupos paramilitares que estaban fuera del control estatal y que habían surgido luego de la caída de su antecesor.

Todo esto acontecía, en medio de un clima de crisis económica y social que no parecía tener fin, y que hicieron pensar a más de un analista que Georgia se había tornado en un país fallido (Lieven, 2001). De hecho, y a pesar de los avances logrados, los años de gobierno de Shevardnaze terminarían con resultados muy negativos tanto en el campo social, como en el político y el económico, y su presidencia llegaría a un triste final con la Revolución Rosa en el año 2003. Este proceso, que además contó con el apoyo de los Estados Unidos, derivaría en la posterior elección de Mijail Sakashvili y de su partido, el Movimiento Nacional Unido (MNU) a principios del año 2004. El gobierno de Mijail Saakashvili, que logró concitar un enorme apoyo popular, y pudo llevar adelante profundas reformas estructurales que redefinirían el perfil institucional y social del país, así como la percepción de Georgia en el mundo.

El gobierno del MNU, dio muestras desde un comienzo de sus claras intenciones de concretar sustantivas modificaciones en la vida institucional del país. Impulsó una reforma constitucional que transformaría el sistema de gobierno de semi-parlamentario a presidencialista, e inició una decidida campaña anticorrupción, llevando a cabo numerosos arrestos de empresarios y de funcionarios, que los

medios se encargaron de difundir masivamente y que fueron recibidos con enorme entusiasmo por la opinión pública (De Wall, 2010, p.195).

MAPA N° 9:

MAPA DE GEORGIA



FUENTE: NACIONES UNIDAS

Pero sin duda, su mayor empeño estuvo encaminado a reformar la economía; los profundos cambios que se llevaron adelante en la administración de aduanas, el sistema impositivo, así como la desregulación de la economía y las privatizaciones, sirvieron como un paso inicial que redundó en un rápido crecimiento de la inversión extranjera, la generación de nueva infraestructura y el aumento de sueldos y pensiones. A la vez que la economía daba señales positivas, las críticas hacia la figura del Presidente y hacia su falta de tolerancia frente a las disidencias también fueron creciendo. Asimismo, el conflicto con Rusia por Abjasia y Osetia del Sur, generaría complicaciones adicionales pero a la vez, coadyuvaría en el proceso de configuración de la identidad nacional.

El gobierno del MNU marcó desde su inicio, una manifiesta distancia con Rusia y dejó en claro, una decidida preferencia por acercarse a la Alianza Occidental. En su

primer viaje a los Estados Unidos (en dónde había cursado estudios universitarios), y luego de mantener una entrevista con el Presidente George W. Bush, Sakashvili logró un entusiasta y explícito apoyo, que se expresaría en reiteradas visitas a Tbilisi de líderes, tanto del Partido Demócrata como del Republicano y hasta en una visita del propio Presidente George W. Bush en el año 2005.

Como contrapartida de este acercamiento, las tensiones entre Rusia y Georgia fueron creciendo en los años siguientes. Durante el año 2006, Rusia prohibió las importaciones de vino y agua mineral de Georgia, aduciendo que no cumplían con los estándares sanitarios requeridos. Poco después, Georgia anunciaría que había capturado a cuatro espías militares rusos, frente a lo cual el Presidente ruso reaccionaría caracterizando dicha acción como “terrorismo de estado”. En octubre del mismo año, Rusia suspendió toda vinculación terrestre, marítima y postal con Georgia, a la vez que dejó de emitir visas para sus ciudadanos y llevó adelante la deportación de cientos de georgianos a los que consideraba inmigrantes ilegales (De Wall, 2010, p.205).

La creciente tensión entre Rusia y Georgia, llegaría a su punto máximo poco después de la Cumbre de Bucarest de la OTAN, en la que dicha Organización consideró positivamente la pretensión de Georgia de iniciar el proceso tendiente a formar parte de la misma. Poco después, en agosto del año 2008 se desataría un conflicto bilateral que se extendería durante cinco días. La primera consecuencia de este enfrentamiento conocido como la Guerra de agosto, fue la secesión de Abjasia y de Osetia del Sur, que se declararon países independientes y fueron reconocidos como tales, solamente por Rusia. Otra consecuencia inmediata del conflicto fue que Georgia procedió a cortar relaciones diplomáticas con Rusia, que actuó recíprocamente, y a partir de entonces y hasta el final del período bajo estudio, ambos países mantendrían abiertas solamente oficinas consulares en sus respectivas capitales. Esta sería la primera y única vez que Rusia cortara relaciones diplomáticas con una de las ex Repúblicas Soviéticas⁶⁷.

A pesar de los logros aparentes del gobierno de Saakashvili, el descontento con muchos aspectos de su presidencia se fue extendiendo con el transcurso de los años. Como consecuencia de ello, en octubre de 2012 se celebraron elecciones parlamentarias que tuvieron como resultado la victoria de la recientemente

⁶⁷ “Georgia and Russia Cut Diplomatic Ties” *The New York Times* (9/8/2008)

constituida alianza Sueños Georgianos (SG), liderada por el hombre más rico del país, Bidzina Ivanishvili, quien fue nombrado Primer Ministro. Las posteriores elecciones presidenciales de octubre del año 2013, marcaría el final de la presidencia de Saakashvili y la derrota estrepitosa de su partido MNU, ante el candidato de Sueños Georgianos, Giorgi Margvelashvili. Asimismo, puso fin a la incómoda convivencia entre un Primer Ministro y un Presidente de dos fuerzas políticas opuestas.

El nuevo gobierno -que obedecía los lineamientos establecidos por Ivanishvili-, desde un principio marcó la diferencia con su antecesor, desarticulando muchas de las políticas llevadas a cabo por el gobierno de Saakashvili. Asimismo, comenzó con lo que muchos observadores describieron como una persecución judicial que respondía a motivaciones políticas, en contra de antiguos dirigentes del Movimiento Nacional. El patronazgo de un oligarca como Ivanishvili quien, en el campo internacional, parecía favorecer un mayor acercamiento con Rusia, hizo que muchos observadores percibieran un rasgo de semejanza creciente con los otros dos países del Cáucaso Sur.

Aunque los avances en términos de reformas institucionales han sido mayores en Georgia que en Armenia y sobre todo que en Azerbaiyán, sin embargo y de acuerdo al informe del Departamento de Estado sobre Derechos Humanos de febrero del año 2015, existían problemas como las limitaciones en la administración de justicia, presión sobre el Poder Judicial, nombramientos judiciales cuestionables, respuestas inconsistentes del gobierno ante la violencia o abusos, investigaciones incompletas, sentencias prematuras y utilización inapropiada de encarcelamientos sin juicio.

A su vez, señalaba que la oposición consideraba que las investigaciones y procesos contra ex funcionarios públicos respondían a motivaciones políticas⁶⁸.

No obstante lo anterior, en el Informe del Departamento de Estado del año 2013, también había señalado que “luego de las elecciones legislativas de 2012, los miembros del Movimiento Nacional Unido, denunciaron acosos arbitrarios, pérdida de empleos y arrestos debidos a sus afiliaciones políticas o actividades”⁶⁹.

Por su parte, Freedom House observaba que las reformas para combatir la corrupción en Georgia implementadas en el año 2004, habían sido eficaces en la

⁶⁸ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 2015*. (13/4/2016) <http://www.state.gov>

⁶⁹ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 2013*. (2/2/2014) <http://www.state.gov>

eliminación de la pequeña corrupción. Asimismo, señalaba que se había constituido una eficiente Oficina Estatal de Auditoría y se había introducido un sistema de compras estatales informatizado. Sin embargo, Transparency International recomendaba que se estableciera un organismo anticorrupción independiente que pudiera investigar y prevenir delitos de altos funcionarios, así como verificar los patrimonios y declaraciones de funcionarios públicos, e introdujera mecanismos adecuados para investigar los delitos cometidos por las agencias encargadas de hacer cumplir la ley. De acuerdo a Freedom House, la prensa en Georgia es diversa y plural, y goza de independencia editorial a partir del cambio de gobierno que se dio en el año 2012. Sostenía asimismo, que “por lo general no existen restricciones a la libertad de cátedra, aunque han existido exoneraciones y nombramientos académicos que han sido denunciados en el pasado”. No obstante, entendía que, “la vigilancia ilegal de los ciudadanos es sistemática, en violación a las obligaciones de Georgia que surgen de la Convención Europea de Derechos Humanos”. Y afirmaba que, “la interferencia del Poder Ejecutivo y del Legislativo en el Judicial es un problema sustantivo”⁷⁰.

Georgia figura en el puesto 15 entre 189 países en el informe del Banco Mundial *Doing Business* del año 2015, que establece un ranking entre aquellos que ofrecen mejores condiciones para la instalación de nuevos negocios. Sin embargo, Freedom House concluye que, así como el marco de bajos impuestos y desregulación ha sido beneficioso para los dueños del capital, los altos niveles de corrupción, la débil regulación antimonopólica y la falta de respeto a los derechos de propiedad, ha impactado negativamente en el bienestar económico de los ciudadanos⁷¹.

En todo caso, la transformación institucional de Georgia parecería estar sujeta a controversia, en tanto existen quienes aplauden lo que consideran como avances en términos de transparencia y ética administrativa y quienes, como Archil Gegeshidze, sostienen que el Poder Ejecutivo ha hecho de los Poderes Legislativo y Judicial meros apéndices (Gegeshidze, 2011, p.37).

La población de Georgia a comienzos de la década del noventa ascendía a 4.91 millones de personas, mientras que en el año 2015 sólo llegaba a 3.72 millones. Como en el caso de Armenia, esta migración parecería dar cuenta de un colapso demográfico, que revela la falta de oportunidades de inserción laboral de calidad, y

⁷⁰ Freedom in the World 2015. Georgia. <http://www.freedomhouse.org>

⁷¹ Freedom in the World 2015. Georgia. <http://www.freedomhouse.org>

que impulsa a importantes sectores de la población a buscar mejores oportunidades de trabajo en el exterior. En relación con ello, es interesante observar que los niveles de desempleo fueron en ascenso luego de la independencia y hasta el bienio 2008/2009, en que rondaron el 17%, para luego experimentar una marcada caída, llegando al 12% en el año 2015⁷².

El PBI per cápita ascendió en el año 2015 a USD 3.973,2, lo que implica un notable aumento -aunque no parecería suficiente-, luego de la profunda crisis económica que afectó a Georgia a principios de los años noventa -cuando perforó el piso de los USD 1000 per cápita-. Aun así, estos indicadores siguen estando por debajo del mejor desempeño que disfrutara Georgia, durante los últimos años de la Unión Soviética en la década del ochenta, cuando llegó a situarse por encima de los USD 4000 de acuerdo a cifras del Banco Mundial⁷³. Según datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de Georgia, el índice de pobreza en el año 2015 alcanzaba al 20,1% de la población, mientras que el 12% de la población activa se veía afectada por el desempleo⁷⁴.

Dos aspectos importantes que diferencian a Georgia de sus dos vecinos, son: por un lado, las remesas no son una fuente importante de ingresos; por otro, su gasto militar ha ido en constante descenso desde su pico en 2007⁷⁵.

⁷² Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas de Georgia

⁷³ www.data.worldbank.org

⁷⁴ www.geostat.ge

⁷⁵ Stockholm International Peace Research Institute. <http://www.sipri.org>

IV.II. COMERCIO E INVERSIONES EXTRANJERAS EN EL CÁUCASO SUR:

CUADRO II:

ARMENIA 2016

10 principales destinos

País	Exportaciones USD
Rusia	372.986.732
Bulgaria	163.439.937
Georgia	141.168.802
Irak	140.529.224
Alemania	135.133.099
Canada	133.121.392
China	99.658.051
Suiza	95.043.378
Irán	69.642.715
Emiratos Arabes	68.786.973

10 principales proveedores

País	Importaciones USD
Rusia	990.575.985
China	363.469.585
Turquía	168.950.320
Irán	164.894.391
Alemania	160.432.881
Italia	127.396.274
Ucrania	98.887.744
Georgia	95.020.572
EE.UU.	79.103.259
India	69.395.029

Fuente: UN COMTRADE

CUADRO III:**AZERBAIYAN 2016****10 principales destinos**

País	Exportaciones USD
Italia	1.559.979.529
Turquía	1.132.820.011
Israel	664.113.138
Alemania	610.831.399
Francia	493.644.172
India	437.185.172
Rusia	409.273.276
Georgia	343.419.440
China	271.514.524
Portugal	257.147.323

10 principales proveedores

País	Importaciones USD
Rusia	1.622.100.901
Turquía	1.262.580.001
China	741.194.939
EE.UU.	563.804.162
Italia	455.540.128
Reino Unido	402.231.141
Alemania	376.653.488
Japón	290.090.787
Ucrania	282.622.716
Singapur	185.994.636

Fuente: UN COMTRADE

CUADRO IV:**GEORGIA 2016****10 principales**

País	Exportaciones USD
Rusia	206.225.309
Turquía	173.568.841
China	169.586.855
Bulgaria	167.159.336
Azerbaiyán	153.464.079
Armenia	150.645.783
Alemania	85.313.533
Suiza	81.768.315
Ucrania	73.254.226
Italia	72.470.968

10 principales proveedores

País	Importaciones USD
Turquía	1.352.395.750
Rusia	674.947.730
China	547.482.604
Azerbaiyán	495.382.002
Alemania	419.369.684
Ucrania	417.328.880
Italia	262.824.646
Holanda	217.165.234
Armenia	216.790.132
EE.UU.	213.833.376

Fuente: UN COMTRADE

A partir de un breve repaso de los números de comercio exterior de los tres países del Cáucaso Sur, se puede observar el importante peso relativo de Rusia en la balanza comercial de todos ellos. Es el principal socio comercial de Armenia (lidera tanto en términos de exportaciones como de importaciones), y a la vez representa una enorme proporción del total transado, ya que más que duplica en montos al segundo mercado de exportaciones (Bulgaria) y casi triplica al segundo proveedor (China). Quizá el dato más relevante en el caso de Armenia, es que Rusia recibe más del 20% del total de sus exportaciones y representa más del 30% del total de sus importaciones. Por otro lado, el

abultado déficit en la balanza comercial bilateral con Rusia, explica en gran medida, el importante déficit de cuenta corriente armenio (USD 1.410 millones⁷⁶).

En los otros dos casos, la presencia rusa es también visible, aunque no en la misma magnitud. En el caso de Azerbaiyán, la participación de Rusia no es tan pronunciada, y si bien tiene relevancia como proveedor -ya que se encuentra en el primer lugar y representa aproximadamente el 18% de las compras externas azeríes-, no tiene la misma relevancia como mercado de exportación, en tanto explica menos del 5% del total de las ventas externas azeríes. En cambio, es importante señalar que, tanto en el caso de Azerbaiyán como en el de Georgia, es extremadamente relevante la asociación comercial con Turquía. En tanto es el primer socio comercial de Azerbaiyán, ya que ocupa el segundo lugar como destino de exportaciones y también el segundo lugar como mercado de origen de sus compras externas, y también es el primer socio comercial de Georgia. De los tres países del Cáucaso Sur, Azerbaiyán es el único que posee un balance comercial superavitario en los últimos años del período analizado y en el año 2016 dicha diferencia a favor ascendió a los USD 550 millones⁷⁷.

En el caso de Georgia, Rusia es el principal destino de sus exportaciones y adquiere aproximadamente el 10% del total de las ventas externas; pero en cambio, no es tan relevante como mercado de origen de las compras -si bien ocupa el segundo lugar- ya que explica menos del 8% de las importaciones de Georgia. En este caso, nuevamente se observa la creciente importancia de Turquía, siendo el segundo destino para sus exportaciones y su primer proveedor de importaciones, y cuyo superávit bilateral contribuye, en gran medida, a explicar el déficit comercial georgiano, que en el año 2016 ascendió a los USD 5.122 millones⁷⁸.

Otro aspecto interesante de observar, es que la relación comercial entre los tres países del Cáucaso Sur, aunque no es de enorme importancia, en algún caso tiene cierta relevancia, ya que Armenia tiene a Georgia como tercer destino de sus ventas externas y ocupa el octavo lugar como proveedor, mientras que Georgia tiene a Azerbaiyán como su quinto destino de exportaciones y es su quinto proveedor.

⁷⁶ Fuente: UN COMTRADE

⁷⁷ Fuente: UN COMTRADE

⁷⁸ Fuente: UN COMTRADE

CUADRO V:**ARMENIA 2016****IED en y desde Armenia en millones de USD**

Inversión directa entrante			Inversión directa saliente		
Total	4,169	100%	Total	228	100%
Rusia	1,921	46%	Letonia	56	24.6%
Argentina	247	5.9%	Bulgaria	36	15.8%
Reino Unido	244	5.8%	Estados Unidos	1	0.4%
Líbano	243	5.8%	N/A	N/A	N/A
EE.UU.	223	5.3%	N/A	N/A	N/A

Fuente : IMF Coordinated Direct Investment Survey

CUADRO VI:**AZERBAIYÁN 2016****IED en y desde Azerbaiyán en millones de USD**

Inversión directa entrante			Inversión directa saliente		
Total	22.229	100%	Total	14.474	100%
Reino Unido	4.424	19%	Turquía	7.642	52%
Turquía	4.150	18%	Georgia	2.878	19%
Noruega	3.087	13%	Suiza	744	5%
Irán	1.910	8%	Reino Unido	556	3%
Rusia	1.497	6%	Japon	424	2%

Fuente: IMF Coordinated Direct Investment Survey

CUADRO VII:**GEORGIA 2016****IED en y desde Georgia en millones de USD**

Inversión directa entrante			Inversión directa saliente		
Total	14,827	100%	Total	N/A	100%
Reino Unido	1,656	11.2%	N/A	N/A	N/A
Azerbaiyán	1,592	10.7%	N/A	N/A	N/A
Países Bajos	1,526	10.3%	N/A	N/A	N/A
EE.UU.	1,427	9.6%	N/A	N/A	N/A
Turquía	1,072	7.2%	N/A	N/A	N/A

Fuente: IMF Coordinated Direct Investment Survey

Los cuadros que presentan los flujos de Inversión Externa Directa (IED) en los países del Cáucaso Sur, reproducen de alguna forma ciertos patrones que se dan también en el comercio regional. Así, como se observa en el CUADRO V, la IED armenia tiene su principal origen en empresas rusas que representan el 46% del total invertido, y son seguidas muy de lejos por inversiones provenientes de la Argentina, Reino Unido, Líbano y los Estados Unidos. Aunque no figura en el cuadro (que expresa solo el año 2016), Francia también ha sido un inversor importante en Armenia y ocupó el quinto lugar como proveedor de IED entre los años 1988 y 2000, cayendo luego al sexto lugar, y entre el año 2015 y 2016 representó el 4,7% del total invertido⁷⁹. En cambio, el Reino Unido es el principal proveedor de IED tanto en el caso de Azerbaiyán como en el caso de Georgia, lo que se explica principalmente por las inversiones destinadas al desarrollo de infraestructura vinculada a la explotación y el transporte de hidrocarburos (oleoductos y gasoductos)⁸⁰. Es importante resaltar un dato que se desprende de los gráficos

⁷⁹ Fuente: Servicio Nacional de Estadísticas de la República de Armenia

⁸⁰ En el próximo Capítulo, se hace una explicación detallada del tema.

expuestos, que es el relativo a la IED azerí en terceros países. Así, se observa en el CUADRO VI que el primer destino de dicha inversión es Turquía (país para el cual Azerbaiyán constituye el segundo inversor externo), seguido por Georgia (país para el cual Azerbaiyán constituye también el segundo inversor externo). Las inversiones azeríes realizadas tanto en Georgia como en Turquía, también están relacionadas principalmente con la construcción de infraestructura para el transporte y procesamiento del gas y petróleo provenientes de Azerbaiyán. Por otro lado, resulta interesante destacar que Turquía también es el segundo inversor externo en Azerbaiyán.

Las conclusiones a las que fácilmente se puede arribar a partir de la información provista por los gráficos sobre los flujos de comercio e inversiones, delatan en gran medida, una alineación de dichos flujos con las alianzas políticas existentes entre los países del Cáucaso Sur y actores externos. Asimismo, se observa un mayor grado de interrelación entre Azerbaiyán y Georgia, en un cuadro en el que Armenia parecería destinada a ocupar el lugar del tercero excluido. Si bien no puede concluirse, a partir de este análisis, que el comercio y las inversiones puedan ser un determinante de los alineamientos y alianzas hilvanados, claramente revelan algunos aspectos que no pueden ser ignorados: la relevancia rusa en Armenia, así como la relevancia de Turquía y del Reino Unido en Azerbaiyán y en Georgia.

A título de conclusión, se pueden destacar los siguientes hallazgos: en las vinculaciones comerciales, pero sobre todo en los flujos de inversiones, se reproduce en alguna medida la proximidad o distancia que también se da en los vínculos que existen en el plano estratégico y de seguridad. Por un lado, es evidente la fuerte asociación entre Armenia y Rusia, tanto en términos de comercio como de inversión externa; pero también se observa una relación comercial importante entre Georgia y Rusia, que no se ve reproducida en el plano de las inversiones (en donde sobresalen el Reino Unido, Azerbaiyán, Países Bajos y los Estados Unidos). En el caso de Azerbaiyán, también se observa una presencia importante de Rusia en el plano comercial (sobre todo como país de origen de sus importaciones), pero esta preeminencia no se sostiene en el campo de las inversiones, en el que si bien ocupa el quinto puesto (luego del Reino Unido, Turquía, Noruega e Irán) y solamente representa el 6% del total invertido en el año 2016.

IV.III. LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA EN EL MAR CASPIO: UN ELEMENTO DISRUPTIVO EN LAS RELACIONES DE PODER EN LA REGIÓN

La región del Mar Caspio, que comprende a Rusia, Azerbaiyán, Kazakstán, Turkmenistán, Uzbekistán e Irán, es una de las áreas de producción de petróleo más antiguas y ricas del mundo, y en los últimos tiempos se ha convertido en una fuente de creciente importancia en la producción de energía a nivel global. Esta zona posee reservas significativas de petróleo y de gas natural, que se encuentran tanto en la Cuenca del Mar Caspio como en las áreas circundantes. Una consideración que no se debe perder de vista, es que, aunque tradicionalmente ésta ha sido una zona dedicada principalmente a la extracción de petróleo, en los últimos tiempos el Caspio también se ha convertido en un importante productor de gas natural⁸¹.

Pero el descubrimiento y explotación de estas grandes reservas en las últimas décadas, además de dividendos económicos, ha venido acompañado de una creciente complejidad política en la región, consecuencia de cambios sobrevinientes luego de la desaparición de la Unión Soviética. Esto se debe, en gran medida, a que durante la existencia de la URSS solo existían dos Estados ribereños en el Mar Caspio (la Unión Soviética e Irán), mientras que con posterioridad a su colapso en el año 1991, y como resultado del mismo, surgieron cuatro nuevos Estados ribereños, que son: Azerbaiyán, Kazakstán, Federación de Rusia y Turkmenistán. A partir de entonces, el *status* legal del Mar Caspio ha sido sometido a discusión, ya que entre los cinco países costeros no se han podido poner de acuerdo, por ejemplo, en aspectos centrales, como ser si se debe considerar que el Mar Caspio, es efectivamente un mar interno o un lago (German, 2014, p.26). Esta diferencia, que a primera vista podría parecer semántica, tiene una enorme importancia, en tanto los regímenes legales establecidos por el derecho internacional público son muy diferentes en uno y otro caso⁸². En adición a ello, los países litorales también sostienen disputas relacionadas con el procedimiento que se debe seguir a fin de realizar una demarcación de los respectivos límites, así como también, sobre el régimen aplicable para la explotación de sus recursos.

⁸¹ US Energy Information Administration. (2013). Oil and natural gas production is growing in Caspian Sea Region. <http://www.eia.gov>

⁸² Mientras que Irán y Rusia sostienen que el Mar Caspio es un lago interior, lo que implica el control exclusivo de los países litorales, Azerbaiyán, Turkmenistán y Kazakstán sostienen que el Caspio es un mar y, por lo tanto, se encuentra sujeto a la Convención del Derecho del Mar de la ONU.

Por cierto que la presencia rusa en el Caspio es muy antigua, ya que se remonta al siglo diecisiete, cuando la necesidad de contar con los recursos naturales que eran abundantes en el Mar Caspio y sus alrededores, estimularon el desarrollo de su capacidad naviera. Con el objetivo de asegurar el acceso a dichos recursos en el año 1669, el Oryel -que fue el primer buque de guerra construido por los rusos-, zarpó hacia Astracán, una fortificación rusa del siglo dieciséis situada sobre la rivera del Volga en las proximidades del Mar Caspio. Posteriormente, durante el siglo dieciocho, Rusia buscaría dominar la zona con el despliegue de la flota naval del Caspio establecida por Pedro el Grande, que sería un componente fundamental de la expansión del Imperio Ruso en la región (German, 2014, p.2). Desde entonces y hasta la desaparición de la Unión Soviética, el predominio ruso en el Mar Caspio y en el área circundante, fue prevaleciente.

Pero esta situación se ha visto puesta en tela de juicio a partir de la desaparición de la Unión Soviética, y en gran medida, como consecuencia de la mayor relevancia estratégica que ha cobrado la región del Caspio en las últimas décadas para la seguridad energética de los países de la Alianza Occidental. Durante el período que sucede a la desaparición de la Unión Soviética, empresas petroleras internacionales han invertido cuantiosas sumas de dinero en la exploración y explotación de hidrocarburos y, como elemento adicional, el Mar Caspio también cobró relevancia en tanto se convirtió en una ruta de tránsito importante para la Fuerza de Asistencia Internacional en Afganistán de la OTAN.

En relación con esto, cabe recordar que luego de los ataques a las Torres Gemelas de Nueva York, el 11 de septiembre del año 2001, los tres países del Cáucaso Sur se comprometieron rápidamente a apoyar Operación Libertad Duradera (*Operation Enduring Freedom*) en Afganistán, que incluyó el otorgamiento de derechos de sobrevuelo y hasta ofertas de bases aéreas por parte de Azerbaiyán y de Georgia. Además, Azerbaiyán y Georgia ofrecieron bases aéreas y apoyo para la Operación Libertad Iraquí (*Operation Iraqi Freedom*) en el año 2003 (Nicol, 2014, p.5). Tal como se explica en otro capítulo, los tres países contribuyeron con el envío de efectivos militares en ambas operaciones militares. Como consecuencia no deseada de esta creciente atención que la región del Caspio comenzó a recibir desde los países de Occidente, y principalmente de los Estados Unidos, han surgido nuevas tensiones entre Rusia y sus vecinos ribereños. Rusia, que tradicionalmente ha sido la potencia dominante en la región, considera al Caspio como parte de su zona de influencia histórica, por lo que se opone decididamente a la creciente

influencia de actores externos como ser los Estados Unidos, la Unión Europea, Turquía o Irán, que desde 1991 han comenzado a discutir su hegemonía (German, 2014, p.8).

La importancia de la región para las empresas petroleras de Occidente, queda expuesta en un trabajo publicado por la Rand Corporation en el año 1999, que señalaba que existen grandes “oportunidades comerciales para los Estados Unidos y las empresas petroleras multinacionales occidentales a partir del desarrollo del sector energético en la región”. Agregaba que, proyecciones optimistas permitían predecir un ingreso potencial para las compañías americanas petroleras que ascenderían en el año 2010 a montos que oscilaban entre los USD 5.000 millones y los USD 10.000 millones. En este contexto, destacaba los rendimientos proyectados por la empresa Chevron en Kazakstán y subrayaba que los yacimientos petroleros de Azerbaiyán podrían producir ganancias cercanas a los USD 50.000 millones. El mismo informe, indicaba que según el gobierno de los Estados Unidos, la región tenía reservas de aproximadamente 16.000 millones de barriles de petróleo, lo que la situaba a la par del Mar del Norte; aunque aclaraba que algunas estimaciones más conservadoras, situaban las reservas entre los 70.000 y 200.000 millones de barriles de petróleo (Sokolosky y Charlick-Paley, 1999, p.70-71).

Por otra parte, la Administración de Información de Energía del Gobierno de los Estados Unidos, en un informe de septiembre del año 2013 señala que según sus estimaciones en el año 2012 existían –entre reservas probadas y probables- aproximadamente 48.000 millones de barriles de petróleo y 292.000 millones de pies cúbicos de gas natural en la cuenca del Mar Caspio y el área circundante. Asimismo, indicaba que el *United States Geological Survey* estimaba que, otros 20.000 millones de barriles de petróleo y 243.000 millones de pies cúbicos de gas natural existirían en yacimientos no descubiertos en la región. Gran parte de estos, estarían situados en la Cuenca del Mar Caspio, que como se reiteraban en el informe “se encuentra sometida a disputas territoriales”⁸³.

Para detenernos más específicamente en el impacto de estos desarrollos en los países del Cáucaso Sur, vale señalar que las reservas de petróleo probadas en Azerbaiyán (2012) ascendían a los 7.000 millones de barriles, con una producción mayoritariamente proveniente de los yacimientos Azeri-Chirag-Guneshli, cuya explotación está a cargo de la Azerbaijan International Operating Corporation (AIOC) liderada por la firma BP. El citado “contrato del siglo” que permitió esta explotación en el año 1994, fue el primer acuerdo

⁸³ US Energy Information Administration. (2013). Oil and natural gas production is growing in Caspian Sea Region. <http://www.eia.gov>

internacional que realizara el gobierno de Azerbaiyán con un consorcio de integrado por compañías extranjeras y significó su incorporación al mercado internacional de energía. La concesión para la explotación de los yacimientos de Azeri-Chirag-Guneshli, constituye el proyecto internacional más importante que posee Azerbaiyán y comprende un total de reservas estimadas que asciende a los 5.400 millones de barriles. Dichos yacimientos, a su vez, producen una significativa cantidad de gas natural. De hecho, junto a Shah Deniz –también explotado por BP- producen el gran porcentaje del total de la producción de gas natural azerí. Shah Deniz, según la información suministrada por BP, sería uno de los principales campos de gas condensado, con reservas descubiertas que ascienden a 1.000 millones de metros cúbicos. Una de las características de este yacimiento es que es el primero de gran envergadura que está sólo enfocado en la producción de gas natural, en una región que se ha caracterizado por una mayor especialización en la extracción de petróleo. De hecho, las inversiones extranjeras en la región han tendido a concentrarse en el sector petrolero, algo que no es sorprendente si se tiene en cuenta que dicha explotación requiere hundir menos capital para su extracción que en el caso del gas natural, que por otro lado demanda una menor inversión en infraestructura y también se trata de un *commodity* más fácil de transar a nivel internacional (German, 2014, p.13-15). A su vez, el oleoducto Bakú-Tiblisi-Ceyhan así como el gasoducto Bakú-Tiblisi-Erzurum, que parten de Azerbaiyán, atraviesan Georgia y desembocan en Turquía, tienen una enorme importancia económica y política, pero también simbólica, en tanto establecen una vía de comunicación directa entre el Caspio y Europa. Su construcción, sin dudas, ha alterado el balance de poder en la región del Mar Caspio y más específicamente en el Cáucaso Sur, ya que ha reforzado la autonomía política y económica tanto de Azerbaiyán, como de Georgia, reduciendo la influencia rusa y a la vez fomentando la participación de actores occidentales, como las empresas provenientes de Europa y de los Estados Unidos. Es importante, en este sentido, subrayar las diferencias de abordajes que existen entre la apertura a la participación extranjera de Azerbaiyán y la actitud de los países productores de energía ubicados en la ribera oriental del Mar Caspio, como Kazakstán y Turkmenistán, que siguen siendo mayoritariamente dependientes de la red de ductos rusos, para el transporte de hidrocarburos a Europa. Demás está señalar que, tanto Europa como los Estados Unidos han sido entusiastas en su apoyo a la generación de infraestructura que sirviese para conectar la producción de gas y de petróleo de la región

del Caspio, con los mercados de Occidente, que estuviesen alejados del control ruso para que evitar que el suministro de energía pudiese ser utilizado como un recurso coercitivo. A ese respecto, es interesante tener en cuenta que, la Comisión Europea en su *Strategic Energy Review* del año 2008, recomendaba que el desarrollo del Corredor de Gas del Sur (del cual se tratará más adelante) fuese reconocido como una prioridad para la seguridad energética de la Unión Europea, en tanto consideraba que reduciría la dependencia europea de Rusia como proveedor de gas y de petróleo (German, 2014, p.18-22). Por su lado, Rusia no cejó en su esfuerzo de seguir siendo un importante proveedor de energía de los países de la Unión Europea.

Existieron varios proyectos para el transporte de gas desde la región del Caspio a Europa que fueron analizados y evaluados, pero hacia el año 2016 se consideraba que solo dos de ellos resultaban económicamente viables: los gasoductos Nabucco y South Stream.

El primero fue apoyado por Europa y por los Estados Unidos, mientras que el South Stream fue un proyecto impulsado por Rusia. En diciembre del año 2012, Gazprom anunció el comienzo de la construcción de South Stream, gasoducto que tendría un trayecto que uniría Rusia con Bulgaria por debajo del Mar Negro, y desde allí se conectaría por tierra con Austria.

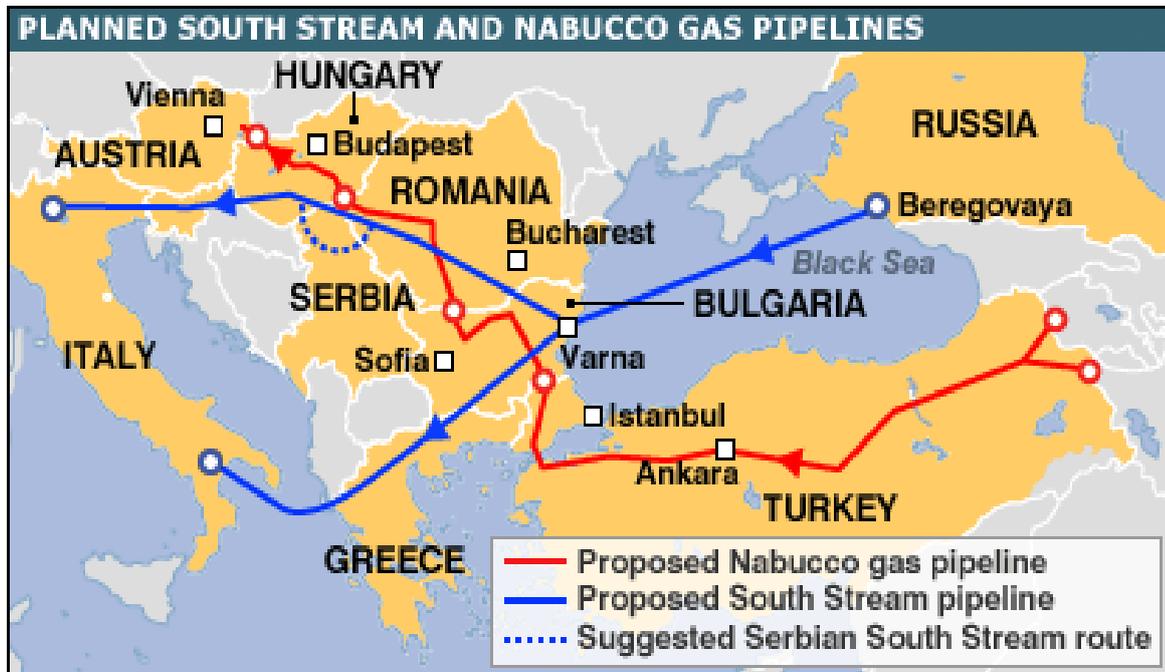
Este trazado, que conectaría a Rusia con Europa, fue posteriormente cancelado en el año 2014, cuando Gazprom anunció que se estaba considerando un recorrido alternativo, a través de Bulgaria, Turquía y Grecia. Esta obra de infraestructura vendría a sumarse al Nord Stream 1 de Gazprom, un gasoducto de 1.223 kilómetros que combina dos ductos, que tienen una capacidad de transporte de 55.000 millones de metros cúbicos de gas por año. El proyecto fue designado de “interés europeo” por el Parlamento Europeo y por el Consejo Europeo, y el Nord Stream 1, comenzó a operar en el año 2011⁸⁴. Posteriormente, Rusia impulsaría la construcción del Nord Stream 2, que unirá a Rusia con Alemania a través del Báltico, y que ha generado un cierto grado de fricción entre Alemania y los Estados Unidos. Estos ductos, le permitirían a Rusia obviar la utilización de los gasoductos ucranianos para llegar a los mercados europeos, con lo cual le impediría a Ucrania cobrar derechos de paso del gas y a la vez, le dará a Rusia la

⁸⁴ En abril de 2017, se firmaría el acuerdo que financiará el desarrollo de Nord Stream 2, que duplicará la capacidad de provisión de gas a Europa y seguirá el mismo recorrido que el Nord Stream 1.

posibilidad de manejar el suministro a este país, con independencia del suministro a Europa.

MAPA N° 10:

TRAZADO DE LOS PROYECTOS DE GASODUCTOS NABUCCO Y SOUTH STREAM



FUENTE: www.researchgate.net

En cambio, el proyecto del gasoducto Nabucco –que aspiraba a transportar gas desde el Mar Caspio a Europa a través de Georgia y de Turquía-, contrariamente al South Stream, apuntaba a reducir la dependencia energética europea de Rusia, conectando a Europa con fuentes de gas natural del Cáucaso y de Asia Central. Sin embargo, la deserción de la empresa energética alemana RWE AG del proyecto Nabucco dejó el tendido suspendido indefinidamente (Avaliani, 2013).

Luego del fracaso del proyecto Nabucco, la UE impulsó un esquema alternativo de menor costo económico y, por ende, más factible en su realización: el Corredor de Gas del Sur, que estaría integrado por el Trans-Anatolian Natural Gas Pipeline (TANAP), un gasoducto de 1850 kilómetros de largo, que transportaría gas desde Azerbaiyán a Turquía, al que se le unirá el Trans-Adriatic Pipeline (TAP), un ducto de 878 kilómetros, que conectaría a Turquía con Grecia y Albania. En junio del año 2018, el TANAP entró en operaciones, en

tanto que se espera que la conexión con Grecia esté concluida para poder comenzar el suministro a Europa en el año 2020⁸⁵.

MAPA N° 11:

CORREDOR DE GAS DEL SUR



FUENTE: www.FreeVectorMaps.com

Rusia, mientras tanto, ha observado como la construcción de los oleoductos y gasoductos en la Cuenca del Caspio se han ido desarrollando al margen de su influencia, lo que ha tenido un doble impacto: por un lado, la pérdida de ingresos por el transporte de hidrocarburos, y en segundo lugar, por la erosión de su poder político. No es llamativo entonces, que el refuerzo de su Flota del Caspio, esté dirigido a poner coto o al menos a morigerar, esta pérdida relativa de influencia en la región (German, 2014, p.24).

En lo que hace específicamente a los países del Cáucaso Sur, y como consecuencia de lo anterior, Rusia también ha visto progresivamente disminuir su influencia sobre Azerbaiyán, en dónde la exploración y explotación de petróleo y de gas natural no lo tienen como un actor principal. Como tampoco lo ha sido, en la construcción de la infraestructura para el transporte de gas y de petróleo, que conecta a Azerbaiyán y a Georgia con Turquía, y con los mercados europeos, que también ha reducido la influencia rusa sobre Georgia. La cooperación trilateral, entre Azerbaiyán, Turquía y Georgia, que comenzó en 2012 con la

⁸⁵ Según Hurriyet Daily News (12/2/2021) en noviembre de 2020 se completó la construcción de la TAP, y el primer suministro se produjo el último día del año 2020.

reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Turquía, daría lugar a reuniones de Ministros de Defensa a partir de 2014, y a ejercicios militares conjuntos en 2017, que originariamente estuvieron concentrados en la defensa de la infraestructura energética instalada (Garibov, 2018, p.4). Es importante recordar que, durante el conflicto del año 2008 que se desató entre Georgia y Rusia, las fuerzas rusas ocuparon la ciudad de Gori en las proximidades del recorrido de los ductos⁸⁶, lo que indujo a sus operadores a cortar los suministros como una medida precautoria. De hecho, la razón invocada por el Ministro de Defensa azerí, Zakir Hasanov, durante la reunión ministerial de Najichevan para coordinar los ejercicios “Águila Caucásica” -ejercicio militar conjunto realizado anualmente por las fuerzas armadas de Azerbaiyán, de Georgia y de Turquía (Zaur y Kakachia, 2013, p.39-40) -, no fue otra que la necesidad de proteger la infraestructura que atraviesa los tres países.

Solamente Armenia, en dónde Rusia sigue teniendo una influencia incuestionable, queda al margen de este entramado. Por eso, no es aventurado concluir que en gran medida, la producción energética en el Mar Caspio –y más específicamente en el Cáucaso Sur-, así como la conexión y suministro de la misma, a través de la infraestructura recientemente desarrollada, se ha convertido en un elemento disruptivo que contribuye a alterar las tradicionales relaciones de poder en la región, en dónde la hegemonía rusa no se había puesto en entredicho desde mediados del siglo diecinueve.

⁸⁶ “Turkish Military Cooperation Prompts Russian Military Moves in the Caucasus” (11/7/2015) <http://worldview.stratfor.com>

CAPÍTULO V: **EL ROL DE LOS ACTORES EXTERNOS:**

Con el colapso de la Unión Soviética se produjeron enormes cambios geopolíticos que aparentemente, no habían sido previstos ni siquiera por los servicios de inteligencia de las grandes potencias. La espectacular transformación que esto significó para el sistema internacional, que dejó de lado la “bipolaridad” para comenzar a atravesar lo que se conoció como el “momento unipolar” -período durante el cual se estableció el liderazgo en forma excluyente de los Estados Unidos- dejó al antiguo espacio soviético en un estado de confusión que perduraría por años. La sucesión de la Unión Soviética por quince nuevas repúblicas, no fue un proceso simple ni breve, en tanto estas nuevas entidades políticas debieron enfrentar enormes retos en la construcción del aparato estatal y de su nuevo sistema político, así como en la transformación de sus nuevas economías, que dejaban atrás la centralización soviética para establecer, con mayor o menor entusiasmo, una economía de mercado. Asimismo, tuvieron que hacer frente a diversos conflictos – internos y externos- sobrevinientes a su nacimiento como Estados independientes.

Quizá la decisión más importante que debieron tomar los nuevos gobiernos enfrentados a esta realidad, estuvo vinculada a la relación que las uniría con su antigua metrópoli: ¿sería esta una relación amistosa o de distanciamiento? Y de ser esta una relación amistosa, ¿se trataría de un vínculo entre iguales o de uno de dependencia? En un sentido inverso, para la Federación de Rusia también surgió el interrogante sobre la relación que aspiraba tener con los otros catorce ex miembros de la URSS: ¿pretendería tener una relación que recreara el control detentado anteriormente o sería una relación que se limitaría a proyectar la influencia de un hegemón benévolo a través de su preponderancia política y económica en la región? (Kulhanek, 2006, p.1).

Durante los años que siguieron al derrumbe de la URSS, el gobierno del Presidente Boris Yeltsin buscó alinear a Rusia con los Estados Unidos y no opuso mayores resistencias frente al nuevo orden internacional que se estaba delineando. Esta disposición, pudo haber sido la consecuencia de la impotencia ante la que se encontraba Rusia en aquél momento, o también de la convicción –evidentemente equivocada- que el nuevo orden la dejaría en una situación de paridad con los otros grandes actores del sistema

internacional. Más allá de las motivaciones que pudieran haber determinado la conducta rusa, el nuevo orden se construyó a expensas de sus deseos y eventuales pretensiones, y derivó en el progresivo avance de la Alianza Occidental sobre lo que había sido hasta hacía muy poco tiempo la zona de influencia soviética.

MAPA N° 12:

LOS PAÍSES DEL CÁUCASO SUR Y SUS VECINOS



FUENTE: www.flickr.com (9/8/2009)

Al respecto, se puede observar que, no obstante la aquiescencia rusa para que la reunificación de Alemania tuviera lugar -bajo el supuesto compromiso de evitar la ampliación de la OTAN hacia el este-, la expansión de la OTAN fue clara y continua desde entonces, incorporando progresivamente a la República Checa, Polonia y Hungría -en el año 1999-, a Lituania, Letonia, Estonia, Bulgaria, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia -en el año 2004-, a Albania y Croacia -en el año 2009- y posteriormente también a Montenegro -en el año 2017-. Por su parte y contemporáneamente, la Unión Europea también se ampliaba hacia el este, incorporando a Lituania, Letonia, Estonia, Chipre, la República

Checa, Hungría, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia -en el año 2004- y a Bulgaria y Rumania -en el año 2007-. En ambos procesos, las ampliaciones significaron “perdidas relativas” para Rusia que comprobaba, de esta manera, que progresivamente su zona de influencia se veía reducida significativamente. Pero ninguna incorporación fue tan significativa como la de los tres países bálticos (Lituania, Letonia y Estonia) que en el año 2004 en que pasaron a ser miembros tanto de la OTAN como de la UE y que, a diferencia de los otros casos, habían sido parte integral de la Unión Soviética. Esta “pérdida” fue asumida como una herida profunda en el orgullo ruso.

Por esa misma época, la Unión Europea comenzó a desarrollar su Política de Vecindario Europeo, delineada con miras a establecer crecientes lazos de integración y de cooperación con algunos de sus vecinos, y que a partir del año 2004 incorporaría también a los países del Cáucaso Sur.

Como resulta evidente del cuadro de situación descripto, el segundo surgimiento de los tres Estados del Cáucaso Sur como países independientes, se da en este contexto de creciente tensión entre la Alianza Occidental y una Rusia que, a la vez que comienza a discutir el nuevo orden unipolar, también deja en claro su intención de recuperar su decisiva influencia sobre el espacio post-soviético.

A la luz de esta nueva situación, Armenia, Azerbaiyán y Georgia se vieron enfrentados a la necesidad de decidir sus respectivas estrategias de inserción internacional, y en función de ello, proceder a la revisión de sus antiguas alianzas de cara al futuro.

En el presente capítulo se analizarán los efectos en la región de la pulseada geopolítica entre Rusia y la alianza euro-atlántica, así como el impacto que el surgimiento de estos tres nuevos Estados tuvo entre el resto de sus vecinos, más allá del espacio post-soviético.

V.I. RUSIA:

La política rusa hacia a los países del Cáucaso Sur ha atravesado una compleja transición en el curso de los veinticinco años posteriores a la independencia de Armenia, Azerbaiyán y Georgia que analiza este trabajo. Esa evolución pasó de la favorable predisposición rusa de cara a la independencia de estos países y frente a las consecuentes reformas democráticas que fueron implementadas –disposición que estaba inspirada en el entusiasmo ruso por alinearse con Occidente-, a una posterior revisión de dicha actitud, en tanto nuevas consideraciones políticas, estratégicas y de seguridad fueron surgiendo con el correr de los años. Este cambio de actitud fue la contrapartida de un abordaje de política exterior diferente, que se alejaba de aquél alineamiento con Occidente, dando lugar a un posicionamiento distante y hasta antagonista, que también resultó en el anhelo ruso de recuperar la hegemonía sobre el espacio post-soviético (Ryabov, 2011, p.260). Estas diferencias se fueron dando progresivamente, en la medida en que las relaciones entre Rusia y la OTAN fueron enfriándose, como consecuencia de circunstancias tales como la invasión liderada por los Estados Unidos a Irak -en el año 2003-, el apoyo a los movimientos democráticos en Georgia -en el año 2003- y en Ucrania -en el año 2004-, el ingreso de los países bálticos como miembros plenos de la Unión Europea y la OTAN -en el año 2004-, así como la declarada intención de Georgia de ser miembro de la OTAN, que fuera considerada favorablemente en la Cumbre de Bucarest en el año 2008. Este último aspecto, derivó en la fuerte advertencia del enviado ruso a la OTAN, Dmitri Rogozin, quién refiriéndose a la posibilidad de que tanto Ucrania como Georgia ingresaran a la Organización, señaló que sería "un punto de no retorno" en la relación con Rusia⁸⁷. Pero definitivamente, la ruptura del modelo de relacionamiento amigable entre Occidente y Rusia se produce con la Guerra de agosto del 2008 entre Rusia y Georgia. En febrero del año 2007 durante la Conferencia de Seguridad de Berlín, Vladimir Putin abiertamente había advertido a la OTAN en contra de su expansión hacia el este. Dicha advertencia, tenía en cuenta tanto el reciente ingreso de los países bálticos a la alianza de seguridad como así también, y principalmente, la candidatura de Georgia que sería considerada en la Cumbre de Bucarest del año siguiente (Rumer, Sokolosky y Stronski, 2017, p.12). En esa misma ocasión, el Presidente Putin atacaría el concepto de un mundo

⁸⁷ "OTAN: diferencias sobre Ucrania y Georgia enrarecen el ambiente" (1/3/2008) *Deutsche Welle* <https://www.dw.com/es/otan-diferencias-sobre-ucrania-y-georgia-enrarecen-ambiente/a-3232413>

unipolar en donde los Estados Unidos quedaban instalados como única superpotencia, diciendo: “¿qué es un mundo unipolar? ... significa que solo existe un centro de poder, un único centro de la fuerza y un único señor”, y concluía sentenciando, “esto no tiene nada en común con la democracia” (Charbonneau, 2007).

La Guerra de agosto de 2008, operaría en ese sentido, como un punto de inflexión en la política rusa no solo con Occidente sino también hacia el Cáucaso Sur. A partir de entonces, Rusia pasaría de ser un garante del *status quo* a tener una posición revisionista, a pesar de no contar inicialmente con una estrategia clara, ni con los recursos suficientes como para construir un nuevo orden regional. Sin embargo, el desenlace de la guerra con Georgia le permitiría asegurar su presencia militar en Osetia del Sur y Abjasia (en el año 2015 contaba con 7000 efectivos destacados en ambas), y además postergaría en forma indefinida la pretensión de Georgia de ingresar a la OTAN. A la vez, el triunfo de Rusia y la inacción de Occidente servirían como un claro mensaje hacia otros países de la región sobre los riesgos vinculados a un mayor acercamiento con Occidente. Alexander Lukin (2018, p.3) opina que con esta acción militar, Rusia envió una señal inequívoca de rechazo al paradigma post-soviético de política exterior, “y con ello Occidente perdió una oportunidad histórica de incorporarla a su sistema de organizaciones, por priorizar intereses menores e inmediatos antes que a Rusia”.

Pero aun con anterioridad a este episodio, Rusia no había podido abstraerse de los conflictos que afectaron al Cáucaso Sur desde temprano; así es que se vio involucrada en los enfrentamientos de Abjasia y de Osetia del Sur a principios de la década del noventa y consecuentemente, también estuvo involucrada en los acuerdos que pusieron fin temporariamente a dichas hostilidades así como en el envío de fuerzas de paz para asegurar el mantenimiento del cese al fuego en ambos casos. Asimismo, durante el conflicto de Nagorno-Karabaj -que se extendió desde el año 1991 hasta 1994- tuvo una participación activa aunque oscilante, ya que en un principio pareció inclinarse por la posición azerí, pero luego apoyó decididamente a las fuerzas armenias. Luego de acordado el cese al fuego –negociación en la cual tuvo una participación central- la Federación de Rusia detentaría una de las tres co-presidencias el Grupo de Minsk de la OSCE –conjuntamente con Francia y los Estados Unidos- constituido para mediar en el conflicto.

En los años que siguieron a la disolución de la Unión Soviética, Rusia atravesó una profunda crisis que, entre otros tantos aspectos, afectó decisivamente su poderío militar. Solamente como un indicador de dicho debilitamiento, Dmitri Trenin (2014) destaca que entre los años 1988 y 1994, su personal militar se redujo de cinco millones a un millón de efectivos.

En parte movida por esa realidad, en parte movida por otras razones, la relación de Rusia con Occidente y, más específicamente con la OTAN durante ese período fue de entendimiento y de colaboración –vale recordar su participación en el año 1996 en la fuerza de mantenimiento de la paz en Bosnia Herzegovina junto a la OTAN-, situación que posteriormente se iría deteriorando hasta devolverle a la relación las características de profunda desconfianza y recelo de épocas anteriores.

Como consecuencia de lo anterior, en un primer momento luego de la disolución de la Unión Soviética el gobierno de la Federación de Rusia mostró poco interés en desplegar una política activa en relación a su “exterior cercano”, ya que su preocupación principal estaba centrada en construir una relación de entendimiento y cooperación con Occidente. Aunque Moscú había impulsado la creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en el año 1991, seguramente con la intención de recrear su zona de influencia, en un primer momento hizo muy poco esfuerzo para activar un verdadero proceso de integración, actitud que parecería confirmar el mencionado desinterés por los asuntos del espacio post-soviético. Por entonces, tanto el Presidente Boris Yeltsin como su Ministro de Relaciones Exteriores, Andrei Kozyrev, buscaron activamente construir una asociación equitativa con los Estados Unidos que al verse desairada, daría lugar a una revisión de su política exterior en términos generales y, en particular, resultaría en un cambio de actitud hacia las ex Repúblicas Soviéticas. El fracaso de la política pro-occidental de Yeltsin, daría lugar a un debate sobre la política exterior rusa que sería progresivamente dominado por los sectores más nacionalistas, que impulsaron la idea que debía adoptarse una forma diferente de relacionamiento con el espacio post-soviético, y así fue que hacia fines del año 1992 comenzó a surgir un consenso acerca de la necesidad de encarar una política más asertiva hacia los países de la ex Unión Soviética. En opinión de estos sectores, había llegado el momento de implementar una doctrina para este espacio que se asemejara a la que en el siglo diecinueve había llevado adelante los Estados Unidos con la doctrina Monroe (Kulhanek, 2006, p.2).

El primer paso en esa dirección, ya había sido tomado con la creación de la CEI, en Alma-Ata en diciembre del año 1991, firmada por Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Kazakstán, Kirguistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán (Georgia ingresará posteriormente, en el año 1993).

A ello, le seguiría la constitución de una alianza de seguridad a través de la suscripción del Tratado de Seguridad Colectiva (TSC) en mayo del año 1992 en Taskent, que sería integrado por Armenia, Kazakstán, Kirguistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán; y al que posteriormente se incorporarían Azerbaiyán, Georgia y Belarús. En el año 2002, el TSC se transformaría en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, que estaría integrada por Armenia, Belarús, Rusia, Kazakstán, Kirguistán y Tayikistán, mientras que Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán que ya habían optado por no firmar el Protocolo de prolongación del TSC en el año 1999, tampoco integraron la OTSC (Ruiz González, 2011, p.22).

En tanto la CEI no llegó a tener la entidad deseada por Rusia, la idea de generar una propuesta institucional que permitiese abarcar al espacio post-soviético bajo el liderazgo ruso, se reformuló en el año 2009 en un nuevo intento de institucionalización a través de la Unión Económica Euroasiática (UEE), que inicialmente contó con la participación de Rusia y Kazakstán, pero en el año 2011 sumaría a Belarús, y en el año 2015 a Armenia y Kirguistán.

La respuesta de los tres países del Cáucaso Sur frente a una política más asertiva de parte de Rusia hacia las ex Repúblicas Soviéticas fue, desde un inicio, muy diferente. Natalia Shapovalova destaca que Georgia abandonó el TSC en el año 1999 durante el gobierno de Edvard Shevarnadze, y posteriormente solicitó a Rusia el cierre de las cuatro bases militares ubicadas en su territorio para finalmente, luego del conflicto de agosto del año 2008 abandonar definitivamente la CEI. En sentido contrario, Armenia se contó entre los miembros fundadores de la OTSC en el año 2002 y aceptó una fuerte presencia de tropas rusas dentro de su territorio (base aérea de Erebuni y base militar de Gyumri, así como la custodia de sus fronteras con Turquía y con Irán). Azerbaiyán, por su lado, desde el comienzo mantuvo una prudente distancia de Moscú y fue el primer Estado post-soviético en quedar libre de fuerzas militares rusas en el año 1993. Si bien durante el gobierno de Heidar Aliyev, Azerbaiyán se unió a la CEI y también firmó el TSC, el apoyo ruso a Armenia en Nagorno-Karabaj y los intentos de derrocar al propio Aliyev -por haber

intentado desarrollar una diplomacia más independiente de Moscú- dañaron las relaciones de Azerbaiyán con Rusia (Shapovalova, 2012, pp.79-80) y, como consecuencia de ello, Azerbaiyán decidiría no ser parte ni de la OTSC ni de la Unión Económica Euroasiática. Asimismo, durante los años del primer Aliyev, Azerbaiyán fue parte de GUAM (acrónimo formado con las iniciales de Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia), conformado por ex Repúblicas Soviéticas opuestas a la creciente influencia de Rusia en la región (Ruiz González, 2011, p.22).

Como consecuencia de esta nueva situación regional, Rusia también reasumiría sus esfuerzos en la preservación del frágil *status quo* en el que se inscribe el conflicto de Nagorno-Karabaj (Ryabov, 2011, p.276-277). La Federación de Rusia, por su influencia tanto sobre Armenia como –en menor medida- sobre Azerbaiyán se convirtió en el único país con un verdadero poder de mediación en el conflicto, como lo demostraron las sucesivas reuniones entre presidentes de ambos países convocadas por Moscú entre los años 1994 y 2015. Y si bien, tanto en Armenia como en Azerbaiyán he podido oír a quienes opinan que Rusia no ha hecho un verdadero esfuerzo en la resolución del conflicto -debido a que supuestamente se beneficiaría con la preservación de una situación que le permitiría conservar una influencia decisiva- considero que muchas veces los esfuerzos no pudieron encaminarse hacia una resolución, simplemente porque la propia dinámica del enfrentamiento, las reiteradas rupturas del cese al fuego, la desconfianza entre los actores, los celos y falta de disposición de las partes, no permitían llegar más lejos. Un testimonio de la complejidad de dicho proceso me la dio un diplomático estadounidense acreditado en Ereván, cuando durante una conversación privada me indicó, poco después del pico de violencia en la frontera y en la zona de contacto que se diera en el año 2012, que en aquél momento el verdadero éxito de las negociaciones consistía simplemente en que las partes siguieran estando presentes en la mesa de negociaciones. Y si bien puede haber algo de cierto en que el estado latente del conflicto le permite a Rusia ganar ascendiente sobre ambas partes, también se debe tener en cuenta -como me lo señalara uno de los académicos entrevistados durante mi visita a Azerbaiyán-, el rol que desempeñan tanto Bakú como Ereván, a la hora de utilizar el conflicto como un elemento aglutinador del frente interno, que sirve para distraer la atención de la población de los problemas domésticos. En todo caso, hay analistas como Ruiz González (2012, p.213), que entienden que Rusia continúa llevando adelante un

“juego a dos bandas” con ambos países, con el propósito de conservar el difícil equilibrio entre un fiel aliado como Armenia y una nación con enormes recursos energéticos y de gran valor geopolítico como Azerbaiyán, tanto por compartir fronteras con Daguestán, como por su relación y proximidad geográfica con Irán. Es interesante, sin embargo, observar que existe un enfoque alternativo que entiende que el problema radica, en que Rusia no es visto en la región como un proveedor confiable de seguridad ni como un líder viable en la construcción de un nuevo modelo de integración económica, lo que limitaría su habilidad para llevar adelante esa agenda. Así, cuando en agosto del año 2014, el Presidente Putin invitó a los presidentes de Armenia y de Azerbaiyán a reunirse en Sochi, el encuentro concluyó en una nueva frustración, dejando en claro la incapacidad de las partes para lograr encaminar una negociación que pudiera acercarlas a una resolución del conflicto. En forma semejante -y luego de la escalada de agresiones que se dio en abril del año 2016-, la cuantiosa provisión rusa de armamentos a Azerbaiyán, creó un fuerte sentimiento anti-ruso en Armenia, que operó en contra de la intención del Presidente Putin de convencer a los presidentes de Armenia y de Azerbaiyán de sostener un nuevo encuentro en Moscú (Melvin y Klimenko, 2016).

La llegada de Vladimir Putin a la Presidencia de la Federación de Rusia en el año 2000 reforzó la disposición de acercamiento con los otros países integrantes del espacio post-soviético, pero destacando el rol especial de Rusia en calidad de *primus inter pares*. Desde entonces, la política exterior rusa ha estado principalmente concentrada en retener su influencia sobre dicho “exterior cercano” y en prevenir la penetración en gran escala de poderes extra-regionales que pudieran poner en peligro su preponderancia en la región. De ahí su preocupación por la presencia de tropas americanas en Asia Central, o por el apoyo de Occidente a la revolución Rosa en Georgia o a la posterior revolución Naranja en Ucrania. En tal sentido, no debe perderse de vista que muchos analistas, desde George Kennan en adelante, han argumentado que Rusia siempre ha actuado movida por su sentimiento de inseguridad, dato que sumado a su carencia de “fronteras naturales” ha impulsado una política de seguridad hacia afuera, que algunos han dado en llamar la prevención de ataque (Kotkin, 2016, p.4) y otros, la consecución de la “profundidad estratégica” necesaria para asegurar su defensa. Esta profundidad estratégica tendría una especial significación en el Cáucaso Sur, ya que al incorporar a estos países a su zona de

influencia, Rusia trasladaría su frontera y su primera línea de defensa con Estados rivales como Irán y Turquía (y por extensión la OTAN) hacia afuera.

Hay que tomar en cuenta que el surgimiento de las tres nuevas repúblicas del Cáucaso Sur, eliminó la ancestral frontera que separaba el territorio turco del ruso, un hecho que puede tener consecuencias importantes en la tensa relación que han arrastrado Rusia y Turquía durante siglos. Vale la pena recordar que, entre los años 1568 y 1918 Rusia y Turquía libraron trece guerras y que durante la Guerra Fría se situaron en campos opuestos (Turquía ingresó a la OTAN en el año 1952). Con la caída de la Unión Soviética, Rusia y Turquía transitaron un período de acercamiento, producto de un contexto favorable que se produjo como consecuencia de una Rusia debilitada -que dejaba de ser una amenaza para la integridad territorial de Turquía- y de un gobierno turco que quería marcar una cierta distancia con Occidente y para ello veía en Rusia un posible aliado útil para desarrollar ese designio. En ese marco, la relación de cooperación fue factible en ámbitos comerciales, energéticos y hasta en su diplomacia regional. Pero este acercamiento no pudo ser sostenido en el tiempo, y en los últimos años, como señala Jeffrey Markoff, la geopolítica tradicional entre ambos ha revivido y los divergentes intereses rusos y turcos en el Cáucaso, en el Mar Negro y en Medio Oriente han devuelto a la relación bilateral la desconfianza y recelo de antaño (Mankoff, 2018, p.2).

El ya citado Alexander Lukin (2014) señala que la crisis de Ucrania que se desatara en el año 2014 puso definitivamente punto final a lo que denomina “el consenso post-soviético de Occidente sobre Rusia”, y argumenta que este cuadro es la derivación de la situación planteada inmediatamente luego de cerrada la Guerra Fría. En tal sentido, concluye que luego del colapso de la Unión Soviética, Occidente tenía dos opciones: hacer un esfuerzo serio por asimilar a Rusia y darle cabida dentro del sistema Occidental, o pulsar por cada pedazo de su anterior esfera de influencia. En su opinión, este último fue el camino por el que optaron las administraciones tanto del Presidente Clinton como del Presidente Bush; con las consecuencias que muchos pudieron anticipar en términos de la eventual reacción rusa y, a la vez, olvidándose de las promesas hechas a Gorbachov luego de la unificación alemana que consistían, fundamentalmente, en no permitir la expansión de la OTAN hacia el este (p.85).

Este último aspecto que destaca Lukin, en parte parece ser corroborado por Mary E. Sarotte (2016), quien señala que si bien nunca existió un compromiso por escrito de parte

de Occidente en tal sentido –la no expansión de la OTAN- si existió de parte de funcionarios americanos y alemanes, una sugerencia de que esto no sucedería, lo que habría sido una condición para destrabar el avance de la posterior unificación alemana. Asimismo, Sarotte se refiere a las notas del entonces Secretario de Estado, James Baker, que parecen indicar la aceptación de la limitación al avance de la OTAN y el claro compromiso asumido por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania Occidental, Hans-Dietrich Genscher ante su contraparte soviética afirmando que la OTAN no se expandiría hacia el oriente. Concluye –lo que parece indiscutible- que la disputa sobre este tema ha distorsionado la relación entre Moscú y Washington desde entonces (p,91-93). Quizá por ello, desde Rusia se rechaza la calificación de ser una potencia “revisionista” como se la califica desde Occidente, y en cambio se ve a sí misma como un país que resiste aceptar las recurrentes “revisiones” del orden internacional que Occidente ha intentado convertir en permanentes (Lukyanov, 2016, p.31).

Como contraposición a la visión de Moscú, el Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, en una entrevista realizada en mayo de 2015, manifestó “hemos visto un patrón de conducta en el cual Rusia ha utilizado la fuerza en Moldavia, en Georgia, en Crimea y en Ucrania oriental. Rusia está intentando restablecer un sistema de esferas de influencia, que contradice la idea de lograr una Europa íntegra, libre y en paz, una Europa en donde se respete la independencia y la integridad territorial de todas las naciones”⁸⁸.

Sin embargo, Fedor Lukyanov (2016, p.31) argumenta que “a fines del siglo veinte no existía un orden mundial genuino y que los intentos de imponer una hegemonía estadounidense han erosionado lentamente los principios del antiguo orden, que se basaba en el balance de poder, el respeto a la soberanía, la no interferencia en los asuntos internos de otros Estados, y la necesidad de obtener la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas previo a la utilización de la fuerza militar”.

Este escenario, como reflexiona Brzezinski (2012, p.102) –quien critica a los Estados Unidos no por exceso en la acción sino por lo opuesto-, representa el inconcluso legado de la Guerra Fría, “un testamento a la oportunidad perdida por los Estados Unidos de utilizar la consolidación de una zona de paz y seguridad próxima a Rusia para involucrar a Rusia en una cooperación sobre seguridad más cercana...”, y que en su opinión, esta estrategia podría haber incluido hasta un acuerdo conjunto entre la OTAN y Rusia. En el

⁸⁸ “NATO’s Next Move. A conversation with Jens Stoltenberg”. *Foreign Affairs*. (27/5/2015) <http://www.foreignaffairs.com>

mismo sentido, Lukyanov (2016, p.33) opina que el concepto de Gorbachov de un hogar europeo común, en donde Rusia hubiese sido un co-arquitecto de un nuevo orden mundial fue dejado de lado, con lo cual Moscú debió abandonar sus aspiraciones globales para obedecer las reglas internacionales que no había ayudado a desarrollar.

De hecho, aquella cooperación que había dado lugar a que se albergara la idea de una posible incorporación de Rusia a la OTAN o por lo menos la posibilidad de consolidar una relación de estrecha cooperación, ha trocado en renovadas tensiones que pueden percibirse en la Estrategia Nacional Rusa del año 2015, que define a la política de los Estados Unidos como una política de contención y deja en claro que Rusia considera el incremento de las capacidades militares de la OTAN como una amenaza, así como también el desarrollo por los Estados Unidos de un sistema de defensa anti-misiles y el proyecto del Pentágono de lograr establecer una capacidad de reacción con armamentos convencionales en cualquier lugar del mundo en una hora (Trenin, 2016, p.28).

Queda en claro que, a partir de la renovada y creciente tensión entre la OTAN y Rusia, Moscú ha llevado adelante una estrategia decidida –en la que incorpora elementos de poder blando y de poder duro- que busca reafirmar su poder en términos globales para lo cual requiere asegurar su influencia en el “exterior cercano” y dentro de este abordaje, visualiza al Cáucaso Sur como una de sus líneas de defensa más importantes (Ryabov, 2011, p.271). En última instancia, como argumentan Buzan y Wæver (2003, p.410), si Rusia quiere seguir siendo una gran potencia, con capacidad para defenderse y con capacidad de hacer valer su poder a nivel global, debe retener su esfera de influencia en el espacio post-soviético.

V.II. UNIÓN EUROPEA:

La política de la Unión Europea hacia los países del Cáucaso Sur a partir de la década del 90, se desarrolló en un marco de cambios importantes tanto dentro de la propia UE, como en la región. No se debe perder de vista que, desde que se produjera la independencia de Armenia, Azerbaiyán y Georgia en el año 1991, la UE pasó de ser un bloque de doce países a ser uno de veintisiete, situación que –entre otras cosas- resultó en un “desplazamiento” de sus fronteras hacia el límite con Rusia, y también la “extendió” hasta la ribera occidental del Mar Negro. Asimismo, dicha ampliación fue acompañada de un proceso de profundización en la integración, que la convertiría en un actor más relevante en materia de política exterior, a partir de la aprobación en el año 1993 de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la creación del puesto de Alto Representante de la PESC en el año 1999, consagrado en el Tratado de Ámsterdam (Shapovalova, 2012, p.75).

Quizá por eso, durante la década de los noventa la relación entre la UE y los países del Cáucaso Sur no fue demasiado trascendente, en tanto que la UE estaba concentrada en su propia transformación -que implicaba la incorporación de los países de Europa Central y de Europa del Este-, y además estaba enfocada en la estabilización de los Balcanes. En ese contexto, no tenía nada importante que ofrecer ni a Armenia, ni a Azerbaiyán, ni a Georgia, más allá de las posibilidades que surgían de la eventual asistencia técnica y económica que por entonces les suministraba (Popescu, 2011, p.317). Y aun cuando los líderes de la región pretendieron que la UE jugara un rol más importante en asuntos tales como la resolución de los conflictos regionales o el desarrollo económico, la reacción de la UE fue más bien tardía y apática. El diferente abordaje que tuvo la UE frente a la crisis de los Balcanes y a los conflictos del Cáucaso Sur, quizá encuentre una explicación en el siguiente párrafo de Uwe Halbach (2011, p.302), quien destaca que, “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”.

Asimismo, como apunta Shapovalova (2012, p.317), durante mucho tiempo, los Estados de la Unión Europea desarrollaron una política de “Rusia primero”, que implicaba dar prioridad al desarrollo de buenas relaciones con la Federación de Rusia por delante de y,

a menudo a expensas de, sus relaciones con otros países post-soviéticos. Esta actitud, extensiva a los países del Cáucaso Sur, produjo como consecuencia un bajo nivel de relacionamiento. La misma autora, observa que por aquel entonces “Europa estaba representada más por la OSCE y el Consejo de Europa que por las instituciones de la UE”. En todo caso, la OSCE y el Consejo de Europa se abocaron fundamentalmente a la promoción de la democracia en el Cáucaso Sur, principalmente a través del envío de observadores durante las elecciones, seguimiento del proceso democrático y mediante la orientación de reformas políticas⁸⁹.

La primera aproximación con una propuesta de relacionamiento más amplia por parte de la UE hacia los países del sur del Cáucaso se daría a partir del año 1996 con la oferta de negociación de Acuerdos de Asociación y Cooperación (AAC), que entrarían en vigor recién en el año 1999 y constituirían la base legal sobre la cual se asentarían las relaciones a partir de entonces. Según apunta Halbach, existió un error inicial en esta primera aproximación que fue la falta de diferenciación entre las particularidades de uno y otro país, algo que en su opinión comienza a revertirse con la iniciativa de la Asociación Oriental que surge en el año 2009 (Halbach, 2011, p.304) y que también incluirá a otras tres ex Repúblicas Soviéticas (Belarús, Ucrania y Moldavia).

La UE iría concediéndole progresivamente mayor importancia a la región, a partir de su acercamiento geográfico –consecuencia de su propia ampliación-, de la Revolución Rosa que tuvo lugar en Georgia en el año 2003 y de la firme disposición de su nuevo gobierno, liderado por Mijail Saakashvili, de integrarse a la alianza euro-atlántica. Este giro se ve reforzado por consideraciones de seguridad energética de la propia Unión Europea, que surgen con posterioridad al descubrimiento de grandes reservas en la zona del Caspio, a las que podrían acceder a través del proyecto del Corredor de Gas del Sur que transportará gas desde Shah Deniz en Azerbaiyán, a través de Georgia y Turquía, hasta la frontera con Grecia, en donde se conectará con el Trans-Adriatic Pipeline (Paul, 2015, p.3) (ver MAPA n° 8). Con el ingreso de Bulgaria y Rumania a la UE en el año 2007, su frontera avanzó hasta las costas del Mar Negro y como consecuencia de ello el Mar Negro fue convirtiéndose, cada vez más, en objeto de la política exterior europea (Halbach, 2011, p.308). Este movimiento, por otra parte, también aproximaría geográficamente un poco más a la UE y al Cáucaso Sur, en tanto Georgia es también un

⁸⁹ Georgia accedió al Consejo de Europa en 1999, Armenia y Azerbaiyán en 2001

país ribereño -y dentro de una concepción estratégica más comprensiva-, esta calidad podría extenderse al resto del Cáucaso Sur⁹⁰. Asimismo, la creciente tendencia rusa a utilizar la provisión de gas como una herramienta política, impulsó una reconsideración europea de algunos criterios vinculados a su seguridad energética, a partir de la posibilidad de diversificar fuentes y rutas de aprovisionamiento, dando lugar al lanzamiento del proyecto Corredor de Gas del Sur. Este nuevo interés en la región, indujo a la UE a estar más atenta al frágil equilibrio de seguridad que posee el Cáucaso Sur, teniendo presente los conflictos que permanecen abiertos: Abjasia, Osetia del Sur, Nagorno-Karabaj (Paul, 2015, p.3), a pesar de lo cual la UE no ha jugado ningún rol relevante en el proceso de pacificación ni de negociación de una solución a dichos conflictos que, en todo caso, fueron liderados por otros países u otros organismos, como la OSCE.

Hacia fines del año 2003 en el documento sobre Estrategia de Defensa Europea del Consejo Europeo, se establece que la UE “debe tener un interés más decidido y activo en los problemas del Cáucaso Sur,... que en debido tiempo también se convertirá en una región vecina”. En ese mismo año, también se designó al primer Representante especial de la UE para el Cáucaso Sur, Heikke Talvitte y la UE lanzó la Política del Vecindario Europeo (PVE) –encaminada a lograr estabilidad política y democratizar los países al sur y al este de la Unión Europea, a través de un proceso de mayor integración económica y de cooperación- que en el año 2004 se extenderá para incluir también a los países del Cáucaso Sur. Esta iniciativa dio lugar al establecimiento de Planes de Acción, que consistieron en un recetario de medidas que los Estados debían implementar incorporando normas europeas que abarcaban áreas que van de los derechos humanos a los estándares fitosanitarios (Popescu, 2011, p.319-322).

Amanda Paul (2015, p.4) observa que la actitud más asertiva de la UE fue bien recibida, en tanto que una cooperación más estrecha con la región abría la posibilidad de que los países del Cáucaso Sur logran desarrollar una política exterior más balanceada, reduciendo la influencia rusa. No obstante lo cual, la profundización de la relación entre la UE y los países del Cáucaso Sur no tuvo resultados positivos en términos del fortalecimiento de la seguridad y la estabilidad de la región, como tampoco en términos de la generación de condiciones que permitiesen edificar una región más cohesionada.

⁹⁰ Tanto Armenia, como Azerbaiyán y Georgia, son miembros de la Organización para la Cooperación Económica del Mar Negro, con sede en Estambul, Turquía.

Sin embargo, la región pasó a formar parte del Política de Vecindario Europeo (PVE) y durante la Cumbre de Praga que tuvo lugar en 2009, la UE lanzó una nueva iniciativa: la Asociación Oriental (AO), dando lugar a la creación de canales para una mayor aproximación entre los países integrantes del programa y la UE. La AO establece una nueva plataforma para la cooperación, a partir de una visión estratégica y comprensiva, destinada a apuntalar la estabilidad en la región a través de su contribución a la resolución de conflictos, la negociación de acuerdos profundos y comprensivos de libre comercio (DCFTA), la asistencia financiera, y también propiciando un mayor acercamiento por medio de acuerdos de facilitación de visas y de programas de educación (Popescu, 2011, p.327).

La UE, sin embargo, desde un principio dejó en claro a través de sus negociadores que el camino emprendido a través de la Política de Vecindario Europeo y las iniciativas que la acompañaban, no estaba destinado a abrir las puertas a una eventual adhesión al bloque. Un objetivo, en el que al menos Georgia, se mostraba muy interesado y que –a pesar de las prevenciones europeas- seguiría persiguiendo, tal como me lo indicaran funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores durante una reunión sostenida en Tbilisi.

Como me explicara el Representante de la UE en Ereván, los Acuerdos de Asociación propuestos por la UE, eran instrumentos innovadores con tres características salientes, en tanto eran comprensivos, complejos y condicionales. Eran comprensivos en términos de la convergencia regulatoria exigida así como el requerimiento de la incorporación del *acquis communautaire* a los órdenes legislativos y regulatorios domésticos, incluyendo el total espectro de actividades de la UE, desde el establecimiento de áreas de libre comercio profundas y comprensivas a la cooperación y convergencia en el campo de la política exterior y de seguridad, así como la cooperación en áreas como la seguridad y la justicia.

La complejidad estaba dada por la inserción económica al mercado de la UE a través de los Tratados de Libre Comercio Profundos y Comprensivos (TLCPC) que pertenecen a un grupo de “acuerdos orientados hacia la integración” que incluyen principios, conceptos y provisiones que deben ser interpretados y aplicados como si el tercer país fuera parte de la UE.

Finalmente, la condicionalidad estaba dada por los niveles de integración y los resultados que pudiera exhibir el país del que se trate, en relación a los referidos estándares, a los

principios democráticos, al respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, tal como son definidos por instrumentos legales internacionales. Los Acuerdos de Asociación contienen “valores comunes” que van más allá de la definición clásica de los derechos humanos e incluyen elementos de seguridad como ser “la promoción del respeto por los principios de soberanía e integridad territorial, inviolabilidad de las fronteras e independencia, así como el control de la proliferación de armas de destrucción masiva, materiales relacionados y su transporte” (Petrov, 2015, p.31-33).

La propuesta de integración económica europea a los países del Cáucaso sur través de los mencionados DCFTA, tuvo un impacto distinto según la economía de la que se tratase, ya que por ejemplo, obligó a Georgia a revisar la extrema liberalización de su política económica bajo el gobierno de Mijail Sakashvili, que debió dar marcha atrás en algunas de las políticas seguidas, y a *contrario sensu* también puso en tela de juicio los esquemas oligárquicos imperantes tanto en Armenia como en Azerbaiyán, en donde, según la descripción de Popescu “sobreviven en prácticas de negocios obscuras, corrupción y falta de transparencia de las instituciones públicas” (Popescu, 2011, p.326).

La firma de los Acuerdos de Asociación finalmente tuvo lugar en la Cumbre de la Unión Europea celebrada en Bruselas en junio de 2014, pero entre los países del Cáucaso Sur, solamente Georgia estaría presente (también suscribirían Acuerdos de Asociación Ucrania y Moldavia), y rápidamente el Parlamento georgiano procedería a ratificar el acuerdo en julio del mismo año. Armenia que había mostrado interés y había participado de una decena de rondas de negociaciones -aunque no había avanzado demasiado en las reformas exigidas por la UE- pocos días antes anunció su decisión de integrar la UEE y no asistió a la cita. Finalmente, Azerbaiyán, que desde un principio había dejado en claro su desinterés por la propuesta europea, tampoco estuvo presente en Bruselas.

La tibieza de la relación entre la UE y el Cáucaso Sur, podría también explicarse en alguna medida por lo que Brzesinski (2012, p.36) critica como la falta de una ambición compartida de los países de Europa de actuar como una potencia; con una disposición pasiva en lo que hace a temas de seguridad internacional y su falta de participación en el esfuerzo por asegurar estabilidad geopolítica global. Esta actitud quedó reflejada en la posiciones divididas entre los miembros de la UE que antagonizaban más decididamente con Rusia (por ejemplo Polonia y los países bálticos) y quienes intentaron no ingresar en un terreno pudiera derivar en enfrentamientos indeseados, desavenencia que derivó en

un accionar poco decisivo durante el conflicto con Georgia de agosto de 2008. Como consecuencia de ello, el rol de la UE terminó siendo secundario, más allá de la mediación del Presidente francés –en ejercicio de la Presidencia de la Unión Europea- y la misión de observadores enviada por la UE que contribuiría a la estabilización de Georgia luego del conflicto (Popescu, 2011, p.326). Pero en última instancia, el conflicto de agosto de 2008 iba a demostrar que tanto la UE, así como la OTAN y los Estados Unidos, preferían evitar confrontar con Rusia por Georgia, dejando en claro hasta dónde estaban dispuestos a llegar en la defensa de un eventual aliado. Este patrón de conducta, volvería a verificarse en el caso del conflicto entre Rusia y Ucrania en el año 2014. En un marco distinto, pero que también revela una actitud desinteresada, la participación de la Unión Europea en el proceso de negociaciones para resolver el conflicto de Nagorno-Karabaj, tampoco ha sido destacada no obstante la co-presidencia francesa del Grupo de Minsk.

V.III. ESTADOS UNIDOS:

Un trabajo del *Carnegie Endowment for International Peace* del año 2017, concluye que la disolución de la Unión Soviética tomó por sorpresa a los Estados Unidos que, entre la multiplicidad de cambios que debió hacer a nivel global, y entre las tantas nuevas situaciones que debió contemplar en el espacio que dejaba vacante la URSS, se encontró también con estos tres nuevos países, que si bien no llegaban a ser importantes por sí mismos en términos de lo que representaban, lo eran en la medida en que estaban relacionados con la transición post-soviética. El mismo ensayo, observaba que “los Estados Unidos tienen un interés –importante pero no vital- en el Cáucaso Sur, que incluye la preservación de la estabilidad regional, la prevención del reinicio de conflictos congelados, y el apoyo al cambio democrático y a las prácticas gubernamentales, así como la integración internacional de Armenia, Azerbaiyán y Georgia”, y agregaba que “eventos recientes –el quiebre del orden europeo post Guerra Fría, cambios en los mercados globales de energía, inestabilidad en el sur de la región, un nuevo gobierno en los Estados Unidos y los retos internos de la UE- demandan un compromiso sostenido de parte de los Estados Unidos con dichos intereses” (Rumer, Sokolosky y Stronski, 2017, p.1-3).

El Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos, por su parte, destacaba en un informe del año 2014, que algunos observadores son menos condescendientes en su análisis y sin demasiadas contemplaciones sostienen que los acontecimientos en el Cáucaso Sur son marginales en su relación con los intereses estratégicos de los Estados Unidos. Sin embargo, otros llegan a diferentes conclusiones, como ser Shapovalova, quien entiende que la política de los Estados Unidos hacia la región cambió a mediados de los años noventa, cuando comenzaron a involucrarse con el desarrollo del oleoducto de Bakú-Tiflis-Ceyhán (BTC). En este nuevo escenario, la importancia de asegurar la provisión del petróleo de Azerbaiyán, hizo que la independencia de ese país y de Georgia fueran vistas como cruciales por los Estados Unidos, en tanto no solo abrían la posibilidad de aliviar la dependencia petrolífera de países de Medio Oriente y de la OPEC, sino que a la vez, disminuían la dependencia europea del suministro de gas desde Rusia (Shapovalova, 2012, p.80-81).

De una u otra forma, lo que puede verificarse claramente es que desde que reconocieran la independencia de Armenia, de Azerbaiyán y de Georgia, los Estados Unidos han realizado un esfuerzo tendiente a fortalecer los lazos de estos tres países con Occidente, como una forma de terminar o al menos de atenuar, su dependencia de Rusia. En consecuencia, han establecido vínculos con Armenia a partir de la influencia de la colectividad armenio-americana; así como han fomentado una fuerte relación con la dirigencia pro-occidental que surgiera en Georgia luego de la Revolución Rosa del año 2003, y también han apoyado las inversiones privadas dirigidas al sector energético azerí (Nicol, 2014, p.2-3). De una forma directa o no, todas estas acciones de parte de los Estados Unidos han ido en contra del restablecimiento de una cómoda hegemonía por parte de Rusia dentro del espacio post-soviético, del cual los tres países del Cáucaso Sur forman parte integral. Los Estados Unidos apoyaron el desarrollo de infraestructura desde Azerbaiyán a través de Georgia (el gasoducto Bakú-Tiblisi-Erzurum y el oleoducto Bakú-Tiblisi-Ceyhan), y el Corredor de Gas del Sur que tienen como objetivo el abastecimiento europeo vía Turquía (Brzesinski, 2012, p.90). Este decidido apoyo estadounidense, ha tenido efectos no solamente económicos sino también políticos, al haber hecho factible una conexión tanto de Azerbaiyán como de Georgia, vía este entramado energético con Turquía y, a su vez, con Europa, lo que ha fortalecido su posición internacional y les ha permitido, en cierta forma, reducir la influencia de Rusia en la región.

Por otra parte, los Estados Unidos han intervenido, aunque de una forma secundaria, para promover una solución pacífica tanto en el conflicto de Nagorno-Karabaj (detenta una de las co-presidencias del Grupo de Minsk), como en los conflictos de Abjasia y de Osetia del Sur (Nicol, 2014, p.2). Sin embargo, el haberse involucrado en el conflicto de Nagorno-Karabaj, solamente a través del Grupo de Minsk, le ha permitido a Rusia –que también co-preside el grupo- consolidar cierta preeminencia diplomática. No obstante lo cual, la cumbre de Presidentes de Armenia y Azerbaiyán, que tuvo lugar en Viena en mayo de 2016, fue en gran medida el resultado del esfuerzo e iniciativa del Secretario de Estado John Kerry, lo que puso de manifiesto una cierta voluntad estadounidense de involucrarse directamente en los problemas de la región y de trabajar conjuntamente con Rusia en la búsqueda de una solución al conflicto (Melvin y Klimenko, 2016).

Los Estados Unidos son además, el país donante de fondos asistenciales más importante con el que cuentan tanto Armenia como Georgia, y de hecho ambos países fueron

beneficiarios del Millennium Challenge Account Program⁹¹. La asistencia estadounidense representa aproximadamente el 20% del total asignado a Eurasia e incluye el Freedom Support Act (FSA), asistencia alimentaria, el Cuerpo de Paz y asistencia en el área de seguridad. Armenia y Georgia, están entre los destinatarios principales en términos de asistencia per cápita, lo que es indicativo de la preocupación que despierta tanto en la Administración como en el Congreso (Nicol, 2014, p.42).

Sin duda, el centro de interés de Washington cambió fundamentalmente a partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001 y las consecuentes incursiones estadounidenses en Irak y en Afganistán. A partir de entonces, la transición post-soviética dejó de tener un interés central para la política exterior norteamericana. Pero a pesar de ello, los tres países del Cáucaso Sur, pudieron mantenerse visibles a través de su contribución con el esfuerzo bélico liderado por los Estados Unidos en ambos frentes (Rumer, Sokolosky y Stronski, 2017, p.11).

Luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001, los tres países del Cáucaso Sur se comprometieron a apoyar Operación Libertad Duradera (*Operation Enduring Freedom*) en Afganistán, que incluyó el otorgamiento de derechos de sobrevuelo y hasta ofertas de bases aéreas por parte de Azerbaiyán y de Georgia. Además, Azerbaiyán envió en el año 2002, noventa y cuatro soldados para servir con las Fuerzas de Asistencia de Seguridad Internacional (ISAF) de la OTAN. Georgia también enviaría tropas a partir del año 2010, y en 2012 su contingente ascendería a mil quinientos sesenta soldados. Armenia, por su parte, en el año 2010 enviaría cuarenta efectivos. En la Operación Libertad Iraquí (OIF), Azerbaiyán y Georgia también ofrecieron su entusiasta apoyo, y durante el año 2003, ambos enviaron fuerzas a Irak: Azerbaiyán ciento cincuenta efectivos (que fueron retirados en 2008), y Georgia llegó a tener dos mil en 2007 (también retirados en 2008); Armenia, en tanto, envió cuarenta y seis militares entre los años 2005 y 2008 (Nicol, 2014, p.5-6).

Sin embargo, y a pesar del nuevo relieve geopolítico que adquirieron los tres países del Cáucaso Sur en la denominada “guerra contra el terrorismo”, Giragosian (2011, p.247) sostiene que su contribución fue menos importante que la de algunos Estados de Asia

⁹¹ El Millennium Challenge Account Program es un programa del Gobierno de los Estados Unidos que concede asistencia en la forma de subsidios a países pobres que adoptan reformas políticas y económicas. Armenia y Georgia se encontraron en el listado inicial de 16 países lanzado en el año 2005.

Central y señala que su aporte consistió fundamentalmente en el entrenamiento limitado en contra-terrorismo, misiones de entrenamiento y equipamiento en el caso de Georgia, y en el caso de Azerbaiyán en una mayor asistencia en seguridad fronteriza y anti-proliferación. En tanto que Armenia habría sido virtualmente excluida en virtud de su alianza con Rusia.

De hecho, en el progresivo proceso de acercamiento de Occidente hacia los tres países del Cáucaso, la OTAN incorporaría a los tres países del Cáucaso Sur a la Asociación para la Paz (ApP) en el año 1991. Pero, solo Azerbaiyán y Georgia aprovecharían al máximo este programa, lanzado con el objetivo de incrementar los lazos políticos y militares con países europeos no pertenecientes a la OTAN. La participación de Armenia en cambio fue más limitada y cauta debido a su alianza militar con Rusia y a sus malas relaciones con Turquía. No obstante, en el contexto que surge post septiembre de 2001, especialmente cuando los Estados Unidos descongelaron su asistencia a Azerbaiyán, Armenia reaccionó expandiendo su cooperación con la Organización. En el año 2004 la OTAN, como ya se ha apuntado, también declarararía su renovado interés en el Cáucaso Sur y nombraría un Representante Especial del Secretario General para el Cáucaso Sur.

La guerra de 2008, entre Rusia y Georgia, marcaría un giro en la estrategia de los Estados Unidos hacia la región y como consecuencia de ello, pondría un freno a la expansión de las instituciones de la Alianza Occidental, en tanto el mensaje ruso fue comprendido tanto por los miembros de dicha alianza como por los propios países del Cáucaso Sur. La acción militar decidida desde Moscú en agosto de 2008, dejó en claro la decisión rusa de no tolerar la expansión de la injerencia de los Estados Unidos y de Occidente en lo que considera su zona de influencia, y su clara determinación de recurrir a la fuerza en el caso de considerarlo necesario. A partir de entonces, la política de relacionamiento de los Estados Unidos con el Cáucaso Sur ha sido recalibrada, y podría asegurarse que luego de los sucesos de Ucrania en 2014 y 2015, ha sido decididamente más cauta y conservadora (Rumer, Sokolosky y Stronski, 2017, p.3,13).

Esta posición no parecería haber variado hacia el final del período analizado en este trabajo (1991-2016) aun cuando el anuncio realizado por la OTAN en 2015, invitando a Montenegro a incorporarse a la Alianza, podría haberse interpretado también como un mensaje dirigido tanto a Georgia como a Ucrania, indicando que la OTAN estaba dispuesta a llevar adelante una política de “puertas abiertas” que eventualmente los

incluyera (Gramer, 2015) no obstante la oposición de Moscú. Sin embargo, cuando Montenegro finalmente ingresó a la Alianza en junio de 2017, nada permitía pensar que las posibilidades de Georgia de lograr su acceso habían mejorado.

En todo caso, podría concluirse que los Estados Unidos han reducido su nivel de relacionamiento en el Cáucaso Sur en los últimos años. El relativo desinterés de la administración del Presidente Obama en la agenda de “promoción de la democracia” como parte de su política de seguridad, el desarrollo de canales alternativos para el transporte de energía del Caspio, el repliegue en las operaciones en Afganistán y en Irak, con las que los países del Cáucaso Sur, habrían sido factores que coadyuvaron a disminuir la importancia de la región para los Estados Unidos.

Sin embargo, y a pesar de las críticas hacia los Estados Unidos por carecer de una política consistente hacia la región, encuentro que Charles King (2008) acierta cuando concluye -sin desconocer lo anterior- que, “todas las capitales del Cáucaso Sur permanecen mucho más cercanas a Washington que a Bruselas” (p.245).

V.IV. TURQUÍA:

A partir de la recuperación de la independencia de los tres Estados del Cáucaso Sur en el año 1991, Turquía perdería su frontera histórica con Rusia y pasaría a tener a Armenia y a Azerbaiyán como Estados vecinos. Esta situación resalta la importancia geopolítica que alcanzan estos tres pequeños países situados en un corredor que comunica a tres potencias regionales –Rusia, Turquía e Irán-, que arrastran tensiones y conflictos ancestrales. La política exterior del gobierno del AKP (Partido de la Justicia y el Desarrollo) del Presidente Recep Tayyip Erdogan, se caracterizó en un principio por el énfasis puesto en el uso de la política blanda y el desarrollo de relaciones amistosas con los países fronterizos. En este esquema, la política de “cero problemas con los vecinos” fue central en su proyección regional, representando un giro importante con respecto al pasado (Öni, Yilmaz, 2009, p.9). En su libro *La Profundidad Estratégica*, Ahmet Davutoglu, quien fuera el Ministro de Relaciones Exteriores turco entre los años 2009 y 2014, afirmaba que la política exterior turca debía centrarse en la premisa de tener “cero problemas con los vecinos”, dejando de lado anteriores enfoques, que habían redundado en un elevado grado de tensiones y conflicto. Asimismo, hacía hincapié en la necesidad de un abordaje en la política exterior turca, que comprendiera la complementariedad entre las antiguas alianzas conformadas con los Estados Unidos, la Unión Europea y con la OTAN y los nuevos compromisos de Turquía, en lo que denominó una “política multidimensional” (Devrim, 2012, p.115).

Pero el problema que ha tenido Turquía para llevar adelante este tipo de políticas en el Cáucaso Sur, es que debe enfrentar un contexto regional moldeado por conflictos no resueltos, fronteras cerradas, falta de relaciones diplomáticas, además del rencor mutuo entre algunos de los actores, que hacen difícil su realización. En tal sentido, Turquía es fuertemente resistida por Armenia, que no lo considera un actor neutral en torno de Nagorno-Karaba j, lo que le ha impedido avanzar en su política multidimensional (Devrim, 2012, p.119-120).

Aunque el Cáucaso Sur no representa una alta prioridad en la política exterior turca, existe una clara intención de desarrollar una agenda más profunda con estos países y de impulsar una propuesta regional que se adecue más a los intereses turcos, y sin duda, la mayor dificultad que tiene Turquía para avanzar su agenda en el Cáucaso Sur, es la falta

de relaciones diplomáticas con Armenia. Sin una relación directa entre las capitales, Turquía ve muy limitadas sus posibilidades de convertirse en un actor trascendente en la región.

No obstante estas dificultades, existieron dos intentos serios encaminados a normalizar las relaciones entre los dos países que no llegaron a tener éxito: el primero de ellos apenas declarada la independencia de Armenia y el segundo, años después, cuando el Canciller Davutoglu comenzó a implementar su política exterior de “cero problema con los vecinos”. Este abordaje apuntaba a resolver –entre otros aspectos- una serie de disputas territoriales y tensiones con los vecinos de Turquía, y entre los problemas que incluía, estaba la relación con Armenia. Durante el año 2008, aprovechando los partidos disputados entre Turquía y Armenia para la clasificatoria para el Mundial de Fútbol del año 2010, comenzó a desarrollarse lo que dio en llamarse “la diplomacia del fútbol”, que básicamente consistía en la organización de una visita del Presidente turco, Abdullah Gul a Ereván y del Presidente armenio, Serzh Sargsyan a Bursa para asistir a los partidos que se disputarían en uno y otro país, como gestos de amistad que abrirían las negociaciones y eventualmente permitirían la firma de los Protocolos de Zurich en el año 2009 (Kirisci y Moffat, 2015, p.76-77).

Como consecuencia de lo anterior, en abril de 2009, Armenia y Turquía acordaron una “hoja de ruta” para el acercamiento y a los pocos meses, en agosto de 2009, después de casi un siglo de hostilidades, los dos países anunciaron que comenzarían a realizar reuniones de consultas con el propósito de establecer lazos diplomáticos bilaterales. Este proceso desembocó en un histórico acuerdo para la normalización de las relaciones diplomáticas y para la reapertura de la frontera común, para lo cual Armenia y Turquía firmaron los Protocolos de Zurich, que apuntaban a resolver estos dos asuntos. Con el objetivo de evitar obstáculos en el establecimiento de relaciones bilaterales, los Protocolos no se refirieron a los dos puntos contenciosos, es decir el conflicto de Nagorno Karabaj y al tema del genocidio (que de alguna forma quedaba diferido con la creación de la comisión de historiadores), en tanto que el Gobierno de Turquía rechaza sistemáticamente la posición de Armenia, que sostiene que se trató de un genocidio⁹² mientras que, por su parte, argumenta que las matanzas fueron el resultado del esfuerzo del Imperio Otomano de suprimir levantamientos civiles durante la Primera Guerra

⁹² En la República Argentina, la Ley 26.199 declara al 24 de abril “Día de acción por la tolerancia y el respeto entre los pueblos” en conmemoración del genocidio sufrido por el pueblo armenio.

Mundial, subrayando que también turcos musulmanes fueron asesinados (Devrim, 2012, p.121). No obstante lo cual, se incluyó una cláusula según la cual se implementaría una instancia de diálogo sobre la dimensión histórica de la relación entre ambos países, y se preveía la creación de una comisión mixta de historiadores para “examinar de manera científica e imparcial los acontecimientos del año 1915”, con el propósito de restaurar confianza entre las dos naciones.

La firma de los Protocolos, que llevaron a cabo el Ministro de Relaciones Exteriores turco, Ahmet Davutoglu y su contraparte armenia, Edward Nalbandian el 10 octubre del 2009 en Zurich, fue acompañada por un gran número de Ministros de Relaciones Exteriores de países que apoyaron el proceso de entendimiento, en el cual la diplomacia Suiza tuvo un rol central. Para que los Protocolos (desde entonces conocidos como los Protocolos de Zurich) entraran en vigor, se esperaba la ratificación por los parlamentos de ambos países para poder finalmente establecer relaciones diplomáticas. Después de múltiples idas y vueltas, Turquía –presionada por Azerbaiyán⁹³- declaró que la normalización de las relaciones con Armenia dependería del progreso que se alcanzara en la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj. Con esta decisión Turquía dejaba definitivamente en claro que priorizaba sus buenas relaciones con Azerbaiyán por encima de los acuerdos que pudiera concretar con Armenia (Devrim, 2012, p.124). Sin embargo, es importante destacar que la decisión de no avanzar con la ratificación de los Protocolos –así como lo fue el cierre de la frontera turca con Armenia durante el conflicto de Nagorno-Karabaj-, no fue el resultado de tensiones no resueltas en la relación bilateral, sino que se produce como consecuencia de la presión de Azerbaiyán, en la búsqueda de generar un apalancamiento que le sumara fuerza en su negociación con Armenia por Nagorno-Karabaj. Desde entonces, la situación de los Protocolos ha quedado congelada –ya que ambos gobierno los han retirado de sus respectivos Parlamentos- y el proceso de acercamiento entre Armenia y Turquía languidece y tiene pocas posibilidades de recuperar el vigor alcanzado inicialmente.

No obstante lo cual, existen contactos entre ambos gobiernos a través de la delegación armenia en la Organización de Cooperación del Mar Negro, con sede en Estambul, y también de la Embajada turca en Tibilisi. Pero más allá de estos canales, no se puede

⁹³ Tan solo tres días después de la firma del acuerdo en abril de 2009, el Presidente de SOCAR demandaría la renegociación de los precios de la provisión de energía, ya que el acuerdo previo había expirado (lo que había beneficiado a Turquía que seguía importando gas a precios no actualizados).

desconocer que las perspectivas de un mayor entendimiento no son alentadoras, muestra de ello es la encuesta que se llevó a cabo en octubre de 2009 en Ereván, en la cual el 52,4% de la población se declaró en contra de la ratificación de los Protocolos; en tanto que en Turquía el 53% de la población tenía la misma opinión (Devrim, 2012, p.123).

Como contraste, “Iki devlet, bir millet” (una nación con dos Estados) –ha sido la expresión que acuñó el Presidente Heidar Aliyev para describir la relación entre Azerbaiyán y Turquía, con quién han sido aliados desde la desaparición de la Unión Soviética. Este eslogan que apela a un entendimiento basado en cuestiones identitarias, si bien no es suficiente para explicar la alianza que progresivamente han tejido, ha calado hondo en ambos países (a pesar del clivaje chiita-sunita que los divide). Entre otros aspectos, Turquía fue el primer país que reconoció la independencia de Azerbaiyán, es un importante socio comercial, es uno de los principales inversores en Azerbaiyán y uno de los mayores beneficiarios de IED de Bakú. Como un aspecto suplementario, se puede argumentar que Turquía también ve a Azerbaiyán como un puente comunicante con las repúblicas de origen turco de Asia Central (Devrim, 2012, p.125). En tal sentido, es importante recordar que a instancias de Turquía en el año 2009, se creó el Consejo de Cooperación de los Países Turcoparlantes, como una organización intergubernamental integrada por Azerbaiyán, Kazakstán, Kyrgystán, Uzbekistán y Turquía, con el propósito de “servir como un nuevo instrumento regional para avanzar en la cooperación internacional en el continente Euroasiático, particularmente en Asia Central y en el Cáucaso”⁹⁴.

Como respuesta a la guerra de Nagorno-Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán durante el año 1993, Ankara suspendió las negociaciones que estaban teniendo lugar por entonces para establecer relaciones diplomáticas con Armenia –previo a la negociación de los Protocolos- y procedió a cerrar su frontera por solicitud de Azerbaiyán. Además, durante los años noventa, Turquía proporcionó asistencia humanitaria y económica a Azerbaiyán y entrenó a parte de su ejército. Además de la proximidad cultural y geográfica, las relaciones son significativas por los estrechos vínculos económicos y, sobre todo, por el gran beneficio que obtiene Turquía al poder aprovechar la energía a bajo precio proveniente de Azerbaiyán, suministrada a través del oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhán, así como del gasoducto Bakú-Tiflis-Erzurum (Devrim, 2012, p.125). En agosto del año 2010,

⁹⁴ http://www.turkkon.org/en-US/general_information/299/308

ambos países firmaron un Acuerdo de Asociación Estratégica y Asistencia Mutua, que incluye la cooperación militar y que, en su artículo primero establece “...En las circunstancias en que alguna de las Partes considere que su integridad territorial, soberanía o inviolabilidad de sus fronteras se encuentre amenazada o en peligro, las Partes sostendrán consultas sobre posibles medidas a tomar para eliminar esas amenazas o peligros”, y en su artículo segundo, establece que “...cuando una de las Partes se enfrente a un ataque militar por un tercer país o grupo de países, las Partes acuerdan asistirse mutuamente... a efectos de implementar el derecho inherente a la legítima defensa definido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”. Posteriormente también acordaron la creación de un Consejo Estratégico de Alto Nivel, para la coordinación de ejercicios y actividades militares.

Consciente de las suspicacias que tales acciones conllevarían, el Canciller Davutoglu se ocupó de aclarar que dicha colaboración militar no estaba dirigida en contra de ningún país en particular, a la vez que destacó que “todo el mundo sabe que Turquía considera la defensa de Azerbaiyán su propia defensa, y que el acuerdo es señal de una amistad eterna con Azerbaiyán” (Devrim, 2012, p.126). Pero más allá de las aclaraciones, es evidente que para Azerbaiyán, su principal amenaza es Armenia y su principal conflicto es el de Nagorno-Karabaj, y por eso no ha dudado en utilizar su “carta energética” para reforzar su posición a la hora de asegurar el apoyo turco en las cuestiones que considera vitales. Por ello, no se puede descartar la posibilidad de que en una eventual escalada en el conflicto de Nagorno-Karabaj, que derivase en una guerra abierta entre Armenia y Azerbaiyán, Turquía se vea en la necesidad de intervenir en apoyo de su aliado, situación que posiblemente provocaría la intervención de otros actores regionales.

La relación de Turquía con Georgia ha sido, en cambio, ambivalente por decir lo menos; junto a Francia, Alemania e Italia, se opuso a su ingreso a la OTAN durante la Cumbre de Bucarest del año 2008, a pesar de haber apoyado la modernización de las Fuerzas Armadas georgianas y de haberlas entrenado previamente. Asimismo, la dura posición que tuvo Turquía durante el conflicto entre Georgia y Rusia en el año 2008 -cuando rechazó el pasaje de la ayuda humanitaria provista por los Estados Unidos-, causó una previsible decepción en Georgia. Aun con este telón de fondo, Turquía ha logrado mejorar su relación con Georgia en los años que siguieron (Devrim, 2012, p.130-131). Una muestra de ello es que Turquía y Georgia firmaron un acuerdo de libre comercio en el año

2007, uno de eximición de visados para turismo en el año 2009 y también crearon un área libre de pasaportes en el año 2011. Asimismo, Turquía se convirtió en el primer socio comercial de Georgia: en el año 2015 fue el segundo mercado para sus exportaciones, adonde se dirigieron el 8,2% del total y también en su segundo proveedor, representando el 13,7% del total de sus importaciones en el mismo año⁹⁵.

Luego del conflicto entre Georgia y Rusia de 2008, Turquía intentó asumir una actitud proactiva en la región y propuso la creación de un Pacto de Estabilidad y Cooperación para el Cáucaso (PECC) -retomando una vieja propuesta del Presidente turco Suleiman Demirel lanzada en 1999-, que incluyera a Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Rusia y Turquía, y que no operaría bajo el paraguas de la OSCE, con lo que se excluía a los países occidentales. Como era de preveer, esta iniciativa no fue bien recibida ni por los Estados Unidos ni por Armenia, así como tampoco contó con el apoyo de Georgia, que desconfiaba del rol que se le asignaba a Rusia. Pero lo más llamativo es que la propuesta también fue vista con recelo por Azerbaiyán, temiendo que pudiese servir como una plataforma que acercara a Turquía y Armenia.

No obstante el rotundo fracaso del PECC, Turquía siguió considerando al Cáucaso Sur como una región importante dentro de su agenda de política exterior. Tal vez por las dificultades que generaba la carencia de instituciones políticas y económicas en la región, Turquía concentró su esfuerzo en el desarrollo de proyectos de infraestructura, como el tren Baku-Tibilisi-Kars (inaugurado en 2016), la construcción de un puerto marítimo a sesenta y cinco kilómetros de Bakú, el desarrollo del proyecto de Gasoducto Trans-Anatolia (TANAP), que consiste en la construcción de un ducto que llegará a Europa a partir de su conexión con el gasoducto Bakú-Tibilisi-Erzurum. Estos proyectos junto al oleoducto Bakú-Tibilisi-Ceyhán han sido críticos en el crecimiento económico tanto de Azerbaiyán como de Georgia, que como país de tránsito se ha visto ampliamente beneficiado por las inversiones azeríes. Estos desarrollos difícilmente se hubiesen podido llevar a cabo sin el apoyo activo turco, y a la vez que han servido para expandir el corredor energético este-oeste, han contribuído a la seguridad energética de Turquía disminuyendo su dependencia de la provisión rusa (Kirisci, Moffat, 2015, p.72-73). Si bien Turquía importa aproximadamente el 90% del petróleo y del gas que consume, la inauguración del oleoducto BTC y del gasoducto BTE quizá ha tenido una relevancia

⁹⁵ <http://www.worldbank.org/CountryProfile>

mayor en el plano político-regional que en el económico, y en una concepción todavía bipolar del mundo la acerca más a Occidente, por oposición a Rusia (Punsmann, 2011, p.280).

Tanto Georgia como Azerbaiyán han expandido sus contactos militares, entrenamientos y ejercicios conjuntos con Turquía y la OTAN, y los tres países suscribieron en el año 2003 un “Protocolo relativo a la provisión de seguridad para el corredor energético este-oeste” (Punsmann, 2011, p.284).

Asimismo, en mayo de 2015 fuerzas militares de Turquía, Georgia y Azerbaiyán comenzaron una rutina de ejercicios en la zona oriental de Turquía, que pasaron a denominarse “Águila Caucásica”. El surgimiento de tal actividad militar en la región, parecería haber estado impulsada principalmente por Turquía en respuesta a las crecientes tensiones que en aquellos momentos existían con Rusia, que acababa de absorber Crimea⁹⁶.

Asimismo el intercambio comercial entre estos tres países es importante, al punto tal que Turquía, en el año 2015, fue el segundo proveedor de Azerbaiyán –con 12,7% del total-, luego de Rusia. Según el Embajador Turco en Bakú, Erkan Ozoral, cerca de 2.600 compañías turcas operaban en Azerbaiyán en 2016, a la vez que Azerbaiyán se convertía en uno de los primeros inversores en Turquía, con proyectos de energía e infraestructura que alcanzarían aproximadamente los USD 20.000 millones en un futuro próximo⁹⁷.

Una muestra de la creciente relación entre Turquía, Azerbaiyán y Georgia, y del valor estratégico que le atribuyen a la cooperación económica, ha sido la institucionalización de encuentros trilaterales, que han tenido lugar desde que fueran inaugurados en el año 2012 en la localidad de Trabzon, Turquía (Kirisci, Moffat, 2015, p.74-75).

Finalmente, parece preciso señalar que la decisión de Moscú en el año 2015 de enviar tropas militares a Siria reavivó una espiral de crecientes tensiones con Ankara. Poco después de comenzada la campaña de bombardeos sobre Siria, las autoridades turcas sostuvieron que aviones de guerra rusos habían violado su espacio aéreo y el 24 de noviembre un avión ruso (Sukhoi SU-24) fue derribado por una aeronave turca (F-16), un incidente que llevó a la relación bilateral a su peor momento desde la Guerra Fría. Las

⁹⁶ “Turkish Military Cooperation Prompts Russian Military Moves in the Caucasus” (11/6/2015) <http://worldview.stratfor.com>

⁹⁷ “Turkey pushes for more investment in Azerbaijan” (20/10/2016) [http:// www.bakunetwork.com](http://www.bakunetwork.com)

crecientes tensiones entre Rusia y Turquía sobre Siria rápidamente se extendieron al Cáucaso, en donde Rusia posee una importante presencia militar. Y así como Rusia fue intensificando su involucramiento en Siria hacia finales del año 2015, también comenzó a reforzar sus bases militares en Armenia (Melvin, 2016). Esta situación, sin duda, fue motivo de renovada preocupación en el Cáucaso Sur por lo que se consideró que un eventual reactivación del conflicto por Nagorno-Karabaj podría devenir en un enfrentamiento que rápidamente pudiera escalar y provocar un derrame de proporciones impredecibles en la región.

V.V. IRÁN:

Persia fue durante siglos un actor preponderante en la región, si bien su dominación política sobre el Cáucaso comenzó a diluirse sobre el final del reinado de los Safávidas a comienzos del siglo dieciocho. De hecho, la relación de Irán con los tres países del Cáucaso Sur podría decirse que preexiste al nacimiento de los mismos como repúblicas independientes, en tanto que el territorio que actualmente ocupan las jóvenes repúblicas de Azerbaiyán, Armenia, así como la fracción oriental de Georgia fue parte integral del Imperio Persa hasta principios del siglo diecinueve, cuando ese territorio pasó a formar parte del Imperio Ruso. Por entonces, y luego de una sucesión de derrotas militares, se produciría un lento pero definitivo retroceso persa que culminaría con su total capitulación frente a las tropas rusas en el año 1828 (De Wall, 2010, p.25). Este declive relativo, podría establecerse que comienza en el año 1804, cuando Irán y Rusia se enfrentaron disputando el territorio que actualmente ocupan Georgia, Armenia y Azerbaiyán, en un conflicto que se extendería hasta el año 1813 y del que Irán saldría derrotado. El resultado de la negociación que siguió al conflicto, fue el Tratado de Golestan, firmado en octubre de 1813, que tendría un efecto muy negativo para Irán, ya que formalizaría la pérdida de los territorios del Cáucaso así como le reconocería el derecho a Rusia para el desplazamiento de navíos de guerra en el Mar Caspio y le permitiría también, influir en la elección del sucesor al trono persa. Años después, Irán intentaría recuperar los territorios del Cáucaso, pero una nueva derrota en manos de los rusos obligaría a los persas a aceptar en febrero de 1828, los términos del Tratado de Turkomanchai en el que se formalizarían la cesión a Rusia de los territorios del Cáucaso y se reconocería el derecho exclusivo de Rusia de comerciar y navegar en el Mar Caspio. A esta capitulación se le sumaría una importante indemnización, así como la liberación de prisioneros georgianos y armenios capturados durante el conflicto (De Bellaigue, 2017, p.112-130). La firma de dicho Tratado, a su vez, pondría un límite a la expansión territorial rusa hacia el sur y con ello, también aseguraría la conquista de la integridad del territorio que actualmente ocupan los Estados de Armenia, de Georgia y de Azerbaiyán, estableciendo la frontera con el Imperio Persa en el río Araxes, límite que subsiste hasta la actualidad entre Armenia e Irán.

Este repliegue final derivaría en el reemplazo del dominio persa por el ruso en la región, y en dicho contexto, también se produciría la división entre el norte y el sur de Azerbaiyán que quedarían bajo la influencia rusa y persa respectivamente. La señalada división entre el norte y el sur, tendría consecuencias que se proyectarían hasta nuestros días, en tanto la sección meridional sigue siendo parte de la República Islámica de Irán, mientras que la septentrional constituye la República de Azerbaiyán. Actualmente, la zona noroeste de Irán –históricamente conocida como Azerbaiyán- está poblada por un gran número de azeríes; de hecho se estima que entre quince y veinte millones de azeríes viven en territorio iraní, lo que es un dato relevante, en tanto que la población de Azerbaiyán ascendía a menos de diez millones de personas en 2016.

El surgimiento de las tres nuevas repúblicas en el Cáucaso Sur –así como de Turkmenistán-, también extinguiría la frontera entre Rusia e Irán, que inicialmente recibió con optimismo el surgimiento de Azerbaiyán, un Estado limítrofe con una población mayoritariamente musulmana y chiita, aspecto que consideraba que sería base suficiente para la concreción de una alianza regional que podría fortalecer su posición internacional. Sin embargo, esta expectativa se vería rápidamente defraudada por los hechos sobrevinientes, que lejos de convertirla en un aliado, harían de Azerbaiyán un vecino incómodo.

En sentido contrario, podría apuntarse que la mayor parte de la población azerí rechaza el estricto régimen político liderado por los clérigos iraníes, a la vez que reconoce su origen étnico turco y ve positivamente la alianza que existe entre su país y Turquía, aun cuando este es un país mayoritariamente sunita. También es claro que las élites azeríes temen el posible surgimiento del radicalismo islámico apoyado por Irán, y –como si aquello no fuera suficiente- recelan del apoyo y la cooperación que Irán le brinda a Armenia. Una prueba de este recelo y desconfianza quedó en evidencia cuando durante el año 1995 el gobierno de Bakú proscribió al partido pro-iraní, Partido Islámico de Azerbaiyán (Nicol, 2014, p.15). Asimismo, para limitar la dependencia que Najicheván –un enclave azerí desconectado de su parte principal por el territorio de Armenia- tiene de Irán en cuanto al transporte y a la provisión de energía, Azerbaiyán ha realizado un decidido esfuerzo para integrarla en los nuevos proyectos de infraestructura como el gasoducto Bakú-Tiblisi-Erzurum, y la línea ferroviaria Kars-Igdir-Najicheván, que sería la continuación de la línea Bakú-Tiblisi-Kars (Rusetsky, 2012, p.37), que sería reinaugurada en 2017.

La buena relación de Irán con Armenia es, en alguna medida, la contrapartida de las tensiones entre Azerbaiyán e Irán, no obstante lo cual, no deja de llamar la atención que un régimen islamista apoye a un Estado cristiano en su enfrentamiento con otro de población musulmana chiíta. Esta contradicción quedó en claro durante el conflicto de Nagorno-Karabaj, ya que si bien Irán lo consideraba oficialmente como un territorio musulmán y apoyaba a Azerbaiyán, en la práctica le proporcionó a Armenia un corredor a través de su frontera para burlar el bloqueo impuesto por Azerbaiyán y Turquía. Y aunque el gobierno azerí logró que Teherán se pronunciara en contra de la violación armenia de los acuerdos negociados a instancias de Irán –que había intentado mediar en el conflicto-, el corredor se mantuvo abierto y operativo (Calvo Alvero, 2012, p.155-156).

Entre Armenia e Irán existe un diálogo político promovido a través de numerosas visitas de miembros de uno y otro gobierno a las dos capitales. Asimismo, durante el año 2007 se inauguró el gasoducto entre Tabriz (Irán) - Kadjaran (Armenia), financiado por Irán y en noviembre de 2012, se inició la construcción de la central hidroeléctrica Meghri en el río Araxes, a la vez que se anunció un proyecto para el tendido de una línea de alto voltaje que unirá ambos países, iniciativas que también serían financiadas por Irán.

Además de haber forjado una conexión muy fluida con Armenia, Irán mantiene relaciones cordiales aunque no particularmente amistosas con Georgia –que desde hace años ha priorizado el peso de su relación con los Estados Unidos y con la Alianza Occidental-, mientras que las relaciones con Azerbaiyán están moldeadas por la desconfianza y tirantez. Esta situación contrasta con el entusiasmo inicial con el cual el gobierno de Irán recibió la independencia de Azerbaiyán, país que avizoraba como un futuro aliado chiita. El camino seguido por la dirigencia azerí, sin embargo, vino a decepcionar tal expectativa a partir de la construcción de un Estado no confesional y la posterior pretensión irredentista de Bakú de promover un “Gran Azerbaiyán” que la uniría al noroeste iraní, en donde predomina una mayoría azerí (Vatanka, 2013, p.2).

Como consecuencia de ello, las fricciones entre ambos han escalado por momentos, hasta llegar al retiro del embajador iraní en ocasión de la organización del concurso Eurovisión 2012, pasando por el arresto de ciudadanos de uno y otro país acusados de espionaje.

Calvo Albero concluye que Azerbaiyán es un país que tiene una relación directa y a la vez compleja con Irán, y destaca que para Irán, un Azerbaiyán estable y próspero es un

fenómeno inquietante, ya que 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 (Calvo Alvero, 2012, p.155).

Según una mirada estadounidense, que surge de un informe del Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos del año 2014, las metas de Irán en el Cáucaso Sur incluyen impedir que a las potencias miembro de la OTAN, como Turquía o los Estados Unidos, puedan ganar influencia en la región, pero también pretende incrementar los vínculos económicos con los países de la región, así como poner fin a la inestabilidad regional, en tanto esta pudiera amenazar su propia integridad territorial (Nicol, 2014, p.15). La preferencia de Azerbaiyán por construir una alianza estratégica con Turquía –un competidor regional de Irán- ha ido indudablemente en dirección opuesta a las pretensiones iraníes y, en todo caso, se ha alineado con las preferencias de la Alianza Occidental.

Otro elemento de fricción ha sido la relación de amistad entre Azerbaiyán e Israel, que quedó en claro durante La visita a Bakú del Primer Ministro israelí, Benjamín Netanyahu⁹⁸, en diciembre de 2014. Vínculo que ha dado lugar a acusaciones iraníes señalando que Bakú habría concedido un cheque en blanco a la Mossad para que llevase adelante operaciones en contra de Irán desde el territorio de Azerbaiyán (Vatanka, 2013, p.3).

Pero a pesar de las objeciones iraníes, es altamente improbable que Azerbaiyán abandone sus estrechos lazos con Israel, aunque también es improbable que emprenda acciones temerarias en contra de Irán, ya que desde la perspectiva de Bakú, ser pretendido tanto por Irán como por Israel tiene sus ventajas, en tanto que fortalece su posición y a la vez, opera en contra del apoyo iraní a Armenia (Vatanka, 2013, p.5). En sentido contrario, la actitud de Armenia de acercamiento con Irán, aunque criticada por los Estados Unidos, ha sido en alguna medida tolerada, en tanto la situación de encierro geográfico que debe enfrentar Armenia, hace necesaria su cooperación con los únicos dos países con los que tiene fronteras abiertas (Irán y Georgia). El caso de Georgia es diferente, ya que no posee fronteras compartidas con Irán, como es el caso de sus dos vecinos, lo que le permite trasladar esa distancia física a una distancia política, evitando las tensiones y dificultades con sus aliados occidentales, que resultarían de una mayor proximidad. Por su lado, Irán tampoco parecería haberse esforzado en acortar esa

⁹⁸ "Azerbaijan's President: We Have Bought Almost \$5 Billion in Israeli Military Goods" (14/12/2014) <http://haaretz.com>

distancia, y una muestra de ello ha sido posición de la neutralidad y prudencia que mantuvo durante el conflicto entre Georgia y Rusia en el año 2008. En esta actitud seguramente influyó su cálculo del efecto que cualquier decisión podría tener sobre Moscú, gobierno con el cual Teherán ha circunstancialmente coincidido en ciertos posicionamientos regionales. Desde el año 2005 Irán –junto a la India, Mongolia y Pakistán- obtuvo la calidad de miembro observador en la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), y luego de la firma del Plan de Acción (acuerdo nuclear) se esperaba que su nivel de cooperación con la OCS, así como su acercamiento a Rusia, fueran aún mayores (Berman, 2016, p.2). Fundada en 2001, la OCS, está integrada por China, Kazajstán, Kirguistán, Uzbekistán, Tayikistán y Rusia, y tiene como objetivos enunciados: “la promoción de la cooperación en el campo de la política, el comercio, la economía, la investigación y el desarrollo, la cultura, así como en la educación, la energía, el transporte, el turismo, la protección ambiental y en otras áreas; hacer esfuerzos conjuntos para mantener y asegurar la paz, la seguridad y la estabilidad en la región, moviéndose hacia el establecimiento de un nuevo orden democrático internacional político y económico”⁹⁹. Pero más allá de lo difusos y amplios que parecen ser los objetivos enumerados, es evidente que el propósito principal de la Organización ha sido disminuir la influencia de Occidente en Eurasia. En abril de 2016, Armenia y Azerbaiyán (junto con Turquía, Camboya, Nepal y Sri Lanka) fueron admitidos como Estados “Asociados en el Diálogo”.

⁹⁹ About The Shangai Cooperation Organization. http://eng.sectsc.org/about_sco/

CAPÍTULO VI: **TRES OPCIONES DIVERGENTES**

VI.I. TRES PAÍSES, TRES PARADIGMAS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

Como se puede apreciar por lo expuesto en este trabajo, el Cáucaso Sur es una de las más complejas regiones de la antigua Unión Soviética, al menos cuando se la aborda desde la perspectiva de la seguridad. Su ubicación geográfica, entre Asia Central y Europa, lo han convertido en un espacio de competencia y de confrontación, y durante siglos los destinos de sus pueblos han estado significativamente determinados por los intereses y las políticas de los imperios ruso, otomano y persa (Paul, 2015, p.3). En la opinión de un calificado analista de la región, el Cáucaso Sur es una zona de interés estratégico para Rusia, Turquía, Irán, la Unión Europea y los Estados Unidos, si bien no llega a ser una prioridad para ellos y por ende, ninguna potencia tiene una estrategia unificada para la región (De Wall, 2010, p.147). Aunque es una reflexión interesante, considero que no es del todo aplicable en el caso de Rusia que, tanto por razones históricas como por motivaciones estratégicas, tiene una clara intención de recuperar la hegemonía sobre su “exterior cercano” en general y, como consecuencia de ello, sobre el Cáucaso Sur en particular. Quizá esta disposición no fue tan explícita en los primeros años posteriores a la disolución de la Unión Soviética, pero ante la clara percepción del avance de la UE y de la OTAN hacia el este -y sobre todo luego de la incorporación de los países bálticos en el año 2004-, Rusia ha tenido un claro designio sobre estos tres países. En todo caso, como observa De Wall, es posible que no existiera una estrategia unificada desde Rusia hacia la región, pero esto puede tener distintas explicaciones. La primera de ellas, basada en la poca especificidad de la “región” como tal. Como opinaron abundantemente entrevistados y comentaristas citados en otro capítulo de este trabajo, es más lo que los diferencia que lo que tienen en común, y por ende, es difícil delinear una estrategia efectiva o siquiera aplicable a los tres casos. En segundo lugar, las actitudes iniciales de Armenia, Azerbaiyán y Georgia frente a Rusia y frente a la Alianza Occidental, también han sido diferentes, y en algunos casos han imposibilitado un verdadero acercamiento entre las partes.

Si bien los conflictos que surgieron contemporáneamente a la independencia de los tres países del Cáucaso Sur, fueron la consecuencia principalmente de enfrentamientos entre ellos y no de la intervención de potencias externas, es indudable que la dinámica regional han sido penetrada por actores externos, como se expusiera en el Capítulo V. Hace años Barry Buzan y Ole Wæver (2003, p.422-423) señalaban que no se podía descartar el posible surgimiento de un Sub-complejo de Seguridad regional -apartado del complejo de la ex Unión Soviética- debido al tentativo esquema de bipolaridad que se daba entre los países de la región y las potencias externas, en tanto puntualizaba que tanto Turquía como los Estados Unidos apoyaban a Azerbaiyán y a Georgia, mientras que Rusia e Irán apoyaban a Armenia. Mis observaciones en el terreno, me han permitido concluir que en los años que han corrido desde entonces y hasta 2016, esta tendencia se ha ido profundizando aunque no exactamente en la forma prevista tentativamente por Buzan y Waever.

Se puede verificar entonces, que la guerra del año 2008 entre Georgia y Rusia y el reconocimiento de la independencia de Abjasia y Osetia del Norte por parte de Rusia, solo han servido para reforzar la actitud pro Alianza Occidental de Georgia, que había quedado claramente de manifiesto en la Cumbre de Bucarest de la OTAN en ese mismo año.

En sentido contrario, la pertenencia de Armenia a la OTSC y su incorporación a la Unión Económica Euroasiática, así como su sorpresivo rechazo a suscribir un Acuerdo de Asociación con la UE luego de haber avanzado significativamente en su negociación, no hacen otra cosa que confirmar su férreo alineamiento con Rusia.

Por otro lado, es evidente que el desarrollo del sector energético azerí, junto la construcción de un gasoducto y un oleoducto que conectan a Azerbaiyán con Georgia y con Turquía, y además se proyectan para abastecer mercados europeos, también ha acercado más a Azerbaiyán y a Occidente, no solo a través de las inversiones en el sector energético, sino en los aspectos geopolíticos que se derivan, en tanto le quitan peso relativo a la provisión de energía de Rusia, tanto en la región como en Europa.

En tal sentido, Amanda Paul (2015, p.1) observa que Armenia, Azerbaiyán y Georgia tienen tres trayectorias geoestratégicas diferentes: en tanto que Georgia se ha atenido al camino euro-atlántico, Armenia se ha incorporado a la Unión Económica Euroasiática liderada por Rusia y Azerbaiyán se ha dado el lujo de “elegir no elegir”. Creo que si bien es incontrovertible lo que señala Amanda tanto sobre el alineamiento de Georgia como el

de Armenia, también es legítimo preguntarse, si lo que afirma de Azerbaiyán es verdaderamente así (elegir no elegir), y en todo caso, el principal interrogante que surge de dicha diferenciación, es: ¿cuáles son las razones que impulsaron a los tres países por caminos tan diferentes a la hora de tejer alianzas y asociaciones internacionales?

A partir de la disolución de la Unión Soviética, la relación de las tres nuevas repúblicas con su antigua metrópoli así como su creciente vinculación con Occidente, fueron moldeando sus respectivas políticas exteriores. La intención rusa de asegurar su esfera de influencia en el llamado “exterior cercano” a través de la utilización de distintas herramientas de poder duro (OSTC, presencia militar en Armenia, Abjasia y Osetia del Sur, conflicto bélico con Georgia) y de poder blando (diferentes proyectos de vinculación y de integración, como ser la CEI y la UEE), se vio enfrentada con las aspiraciones de Occidente de aproximarse a estos tres países a partir de la política del Vecindario Oriental y la oferta de Acuerdos de Asociación por parte de la UE. A lo que deben sumarse los crecientes lazos de cooperación con la OTAN y la decisiva atención que se le dio a la solicitud de Georgia de ingresar a dicha Organización durante la Cumbre de Bucarest. Estas iniciativas desde uno y otro polo, nos remiten a un pasaje anterior de este trabajo en el cual se citaba a Hurrell (2005, p.38-58), quien sostiene que la eventual hegemonía de un país puede ser determinante en el establecimiento y la construcción de las respectivas instituciones regionales. Es decir, que los Estados poderosos frecuentemente no optan entre integrar o no instituciones, sino entre cuales instituciones impulsar en función de lograr efectividad y, a la vez, una maximización del control. Dentro de esta misma línea de pensamiento, un realista como Mearsheimer (2001, p.364), sostiene que los países más poderosos del sistema internacional crean y moldean las instituciones internacionales de forma tal que éstas les permitan mantener o incrementar su propio poder y esto es indudablemente lo que Rusia ha buscado cristalizar a partir de la creación de instituciones que ordenaran y contuvieran a su “exterior cercano”.

En este marco, delineado principalmente por la competencia estratégica entre Rusia y la alianza euro-atlántica, también participan otros actores externos con distinto grado de interés y de injerencia en el Cáucaso Sur. Así, se puede observar la influencia turca e iraní, que si bien es visible –en algunos países más que en otros- no termina de ser decisiva, en términos de las opciones centrales que seguirán las diferentes políticas exteriores de los tres países del Cáucaso Sur.

Si tal cual afirma Kenneth Waltz (2010, p.109), los Estados deben hacer cualquier cosa que estimen necesaria para asegurar su propia preservación, ya que no puede confiarse en que otros lo hagan por ellos, los países del Cáucaso Sur habrían actuado en consecuencia en la definición de sus alianzas internacionales. Entonces es importante entender por qué países que ocupan un espacio geográfico común, que poseen una historia con aspectos compartidos y forman parte de un Complejo de Seguridad Regional, han optado por alineamientos internacionales tan divergentes.

MAPA N° 13:

ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE SEGURIDAD COLECTIVA



FUENTE: <https://rickrozoff.wordpress.com/2012/12/20/>

Volviendo sobre conceptos ya expuestos, se puede destacar que estos tres países fueron moldeados por dinámicas de seguridad que se dieron en la región, sin estar en condiciones de dirigirlas, en particular frente a la influencia intrusiva de Rusia, y como consecuencia de ello, han tenido poco espacio de maniobra en la toma de decisiones

relativas a su seguridad. Asimismo, la estructuración del Complejo de Seguridad Regional ha sido decisiva en la trayectoria de política exterior seguida por los tres países.

Recordemos que nos encontramos frente a un Sub-complejo Regional, dependiente de un CSR centrado en Rusia, en donde la Alianza Occidental intenta (a través de la Unión Europea, de los Estados Unidos y/o de la OTAN) incrementar su influencia, aunque lo hace con intensidades cambiantes en lo que hace a los distintos países del Cáucaso Sur.

Para resolver el interrogante sobre el porqué de las diferentes opciones seguidas por los países del Cáucaso Sur, podemos hacer uso -desde una perspectiva realista- de la teoría del balance de amenazas desarrollada por Walt (1987, p.5), quien concluye que el balance de fuerzas se da no solo para oponerse al poder sino fundamentalmente para hacer frente a las amenazas, que pueden estar condicionadas no solo por una distribución de poder efectivo -como es la premisa básica del realismo clásico-, sino también por la proximidad geográfica, por las capacidades ofensivas, y por la percepción de las intenciones del Estado en cuestión. El análisis de Walt viene a definir en una forma más precisa, y si se quiere más sofisticada, la visión realista, en tanto establece que el balance buscado entre Estados no será consecuencia exclusivamente de un único factor (el poder) sino, y principalmente, de la amenaza percibida, que puede no estar definidas exclusivamente por la distribución de poder, sino también por otros factores, como ser: la proximidad geográfica, las capacidades ofensivas y la percepción de las intenciones del otro Estado. Enfrentados a dicha amenaza, los Estados pueden elegir entre distintas formas de actuar: por un lado podrían proceder al balanceo, es decir la conformación de coaliciones con terceros países para “balancear” frente a un potencial enemigo, o también podrían optar por el alineamiento o plegamiento, es decir la conformación de una alianza con el Estado que representa dicha amenaza, procediendo como un furgón (*bandwagoning*) (Walt, 1987, p.147).

Para Rusia, por lo menos a partir sus crecientes diferencias y tensiones con Occidente la idea del “exterior cercano” ha devenido en una prioridad, que viene a confirmar su idea de recrear su esfera de influencia histórica. La propia categoría “exterior cercano” revela una pretensión de constituir un terreno intermedio entre la política exterior y la doméstica, a la vez que deja en claro su interés en preservar el unilateralismo sobre dicho espacio territorial. Esta pretensión, como se ha explicado más arriba, ha sido puesta en tela de

juicio por los avances y propuestas institucionales de la UE, de los Estados Unidos y de la OTAN.

MAPA N° 14:
MAPA DE LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE



FUENTE: <https://www.mappr.co/thematic-maps/nato-map/>

Partiendo de la matriz del balance de amenazas para poder analizar las diferentes opciones de alineamiento que los tres países del Cáucaso Sur han definido, en un primer abordaje, podría interpretarse que la percepción de la amenaza rusa inclina a Georgia a balancear contra Rusia, aliándose a Occidente, e induce a Armenia en sentido contrario y la predispone a una conducta de plegamiento (*bandwagoning*) con Rusia. Por su lado, la actitud de equilibrio (la supuesta “opción de no optar”) de Azerbaiyán, podría ser vista – para utilizar otra categoría realista- como *buck passing* (que se puede traducir como traslado del costo), en tanto la decisión de no alinearse con ninguno de los dos polos,

podría estar basada en la aspiración que otros asuman el costo de defender su integridad territorial en caso de necesidad.

Un aspecto que apunta Walt (1987, p.5), es que mientras más similitudes existan entre las ideologías domésticas de los Estados en cuestión, más factible será la conformación de alianzas, y si bien no ve en esto un factor determinante -así como tampoco lo serían aspectos como, los flujos de asistencia o la penetración política-, considero importante analizar en qué medida este u otros factores (identitarios, culturales, históricos, económicos) pueden o no ser componentes que deban tomarse en consideración en el análisis. En el mismo sentido, es interesante recordar la aseveración de Aron, sobre la propensión a la generación de alianzas entre unidades homogéneas, para ver si efectivamente la conducta de los Estados –al menos en el caso de estudio abordado- no estaría controlada exclusivamente por la relación de fuerzas, sino que, como él propio Aron (1966, p.99) señalara, las ideas y las emociones también tienen un grado de influencia sobre la decisión de los actores.

El segundo interrogante que surge, entonces es, ¿en qué medida, otro tipo de consideraciones (ideológicas, identitarias, culturales, religiosas), al margen de la seguridad, también operaron en la construcción de las alianzas relevadas?

ARMENIA:

Desde que lograra su independencia, Armenia hizo un esfuerzo por desarrollar relaciones amistosas tanto con Rusia como con Occidente. Esta política exterior, que el gobierno armenio buscó desplegar, con la intención de encontrar un cierto equilibrio entre su relación con Rusia y Occidente durante la Presidencia de Robert Kocharian, y la gestión de Vartan Oskanian como canciller, se dio en llamar la política de la “complementariedad”. Pero más allá de las intenciones iniciales, poco a poco, las condiciones impuestas por realidades sobrevinientes limitaron las posibilidades de seguir este curso de acción pretendidamente equilibrado. Es así que, a pesar del diseño original de los primeros gobiernos de la nueva República en un intento de lograr una “equidistancia” que resguardara su autonomía política, rápidamente las relaciones con los otros actores fueron inevitablemente influidas por conflictos subsistentes que volvieron surgir con

intensidad, fundamentalmente el de Nagorno-Karabaj. En este contexto, la relación de Armenia con Rusia -que tuvo una actitud oscilante durante el conflicto bélico, en tanto inicialmente le brindó su apoyo a Azerbaiyán- ha determinado la fortaleza del vínculo entre ambos países. Asimismo, con el transcurso del tiempo Rusia fue convirtiéndose en un aliado necesario, en tanto provee a Armenia no sólo de apoyo militar y de armamento, sino también de inversiones, de mercado para sus exportaciones, de energía y de ingresos, a través de las remesas que recibe de la enorme colectividad armenia que trabaja en Rusia¹⁰⁰. Las fuerzas militares rusas establecidas en Armenia tanto en la base militar de Gyumri como en la base aérea de Erebuni, así como su presencia a lo largo de las fronteras de Armenia con Turquía y con Irán -que le permiten a Armenia destinar la gran parte de sus recursos militares a Nagorno-Karabaj- constituyen una fuerza de aproximadamente cinco mil efectivos. Asimismo, Rusia en el año 2015, seguía siendo el primer inversor en Armenia, su primer socio comercial, su principal proveedor de energía, entre otras consideraciones de relevancia. Es atento a este cuadro de situación, que resulta difícil no coincidir con la opinión de Alexander Iskandaryan, quien durante un encuentro en Ereván, me señalara que debido al conflicto de Nagorno-Karabaj y al paraguas de seguridad que provee Rusia, es que Rusia más que en una opción se ha convertido en una necesidad para Armenia¹⁰¹.

Armenia se convirtió en el único aliado militar oficial de Rusia en el Cáucaso Sur a partir del establecimiento de la Base Militar 102 en Gyumri por un acuerdo suscrito en el año 1995. Esta unidad militar que se encuentra ubicada en el extremo noroeste del país, próximo a la frontera con Georgia y con Turquía, cuenta con una dotación de aproximadamente 3.000 soldados rusos. Además, hospeda una base aérea rusa en Erebuni cerca de Ereván, su capital. La base se encuentra a solo 40 kilómetros de la frontera turca, y cuenta con cazas MiG-29, helicópteros Mi-24 y drones Navodchik-2 y Takiun (Melvin, 2016). En el año 1997 Armenia y Rusia suscribieron el Acuerdo de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua, que selló esta alianza, y que le permitiría a Armenia desplegar todo su esfuerzo bélico en la frontera con Azerbaiyán y en la línea de contacto, mientras efectivos rusos custodian sus fronteras con Turquía y con Irán. Richard Giragosian, me hizo una observación que agrega un aspecto menos obvio para otros

¹⁰⁰ Según información provista por la Embajada de Armenia en Rusia, el censo de 2002 constató la presencia de 1.130.491 armenios residentes en ese país (<http://russia.mfa.am/en/community-overview/>)

¹⁰¹ Entrevista con el Director del Caucasus Institute, D. Alexander Iskandaryan. Ereván, Armenia (19/2/2015)

analistas, ya que considera que los grados de independencia en la toma de decisiones de Armenia estuvieron acotados desde un principio no solo por el conflicto de Nagorno-Karabaj (y la búsqueda del respaldo ruso), sino también debido al desastrosos terremoto ocurrido en la zona de Gyumri¹⁰² en diciembre de 1988 y sus terribles consecuencias¹⁰³.

No obstante este férreo vínculo con Rusia, Armenia también mantiene relaciones con la OTAN desde su nacimiento como una república independiente, habiéndose incorporado al Consejo de Cooperación del Atlántico Norte en el año 1992 y a la Asociación para la Paz en el año 1994. Participa de un programa de cooperación o Plan de Acción de Asociación Individual, cuyos términos se negocian cada dos años, y existe un flujo de cooperación abierto para llevar adelante una serie de reformas democráticas, institucionales y de defensa. Asimismo, la OTAN ha valorado positivamente la activa contribución de Armenia en las operaciones en Afganistán y Kosovo¹⁰⁴.

Según me explicara el Profesor Alexander Markarov, de la Universidad Estatal de Ereván, la política exterior Armenia ha estado determinada por tres componentes fundamentales: 1. la historia, 2. la opinión pública, 3. las élites. En su opinión la élite gobernante es el factor preponderante en la toma de decisiones, algo que también observa en el caso de Georgia.

Para Markarov, las razones que vuelcan a Armenia hacia Rusia, son: económicas (que a su vez inciden en aspectos de seguridad, por ejemplo, energética), y específicamente de seguridad (en tanto Rusia es el hegemón regional y, a la vez, provee el 95% del armamento armenio)¹⁰⁵.

En coincidencia con lo anterior, un alto funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Armenia, me indicó durante el curso de una conversación privada, que el factor determinante para decidir formar parte de la Unión Económica Euroasiática, fue la seguridad, pero agregó que también la inmediatez fue un elemento que se tomó en consideración, en tanto el acuerdo con la UE demoraba mucho en entrar en vigor¹⁰⁶. Sin embargo, consciente de la importancia de conservar vivos los vínculos con Europa,

¹⁰² El 7/12/1988 un terremoto de más de 7 grados de magnitud golpeó el norte de Armenia, afectando principalmente a la ciudad de Leninakan (actualmente Gyumri). Según datos oficiales, medio millón de personas quedaron sin hogar, 25.000 fallecieron y 140.000 quedaron inválidos.

¹⁰³ Entrevista con Richard Giragosian, Director del Regional Studies Center, Ereván, Armenia (3/3/2015)

¹⁰⁴ NATO: Relations with Armenia. (2016) (www.nato.int)

¹⁰⁵ Entrevista con el Profesor Alexander Markarov, Universidad Estatal de Ereván, Ereván, Armenia (19/2/2015)

¹⁰⁶ Entrevista con el Viceministro de Relaciones Exteriores de Armenia, Shararsh Kocharian. Ereván, Armenia (11/2/2015)

añadió que Armenia quería seguir trabajando en temas de cooperación con la UE. En la misma línea, otro alto funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, me indicó que entre las razones del ingreso a la UEE, Armenia también había considerado el costo de la energía (gas y combustible nuclear provistos por Rusia), mientras que por el contrario, la UE se oponía a la continuidad del funcionamiento de la central nuclear de Metsamor (que abastece de energía a Ereván) pero no proponía una alternativa viable para hacerle frente al déficit energético que derivaría de su cierre, mientras que Rusia proponía la construcción de una nueva planta en su reemplazo.

En todo caso, según pude verificar en conversaciones con diferentes interlocutores en Ereván, la opinión predominante que surgía del gobierno armenio era que siendo parte de la OTSC no hubiera sido coherente no pertenecer, a la vez, a la UEE. Es decir que el plegamiento con Rusia debía ser abarcativo.

Asimismo, son muchos los que consideran que la posición de la UE fue inflexible –la opción planteada por sus representantes y negociadores frente a Armenia era terminante: con la UE o con la UEE- y como consecuencia de ello, se arribó a este resultado. Posteriormente la UE revisaría esa posición, y volvería a encaminar la relación con Armenia en términos más equilibrados en busca de fortalecer un vínculo que no deseaba perder. En todo caso, los negociadores y diplomáticos europeos con los que pude conversar no ocultaron su sorpresa, cuando luego de múltiples rondas de negociaciones, el Presidente Serzh Sargsyan anunció desde Moscú, que Armenia había decidido formar parte de la UEE.

Un diplomático ruso, que había estado destinado tanto en Ereván como en Tbilisi, me indicó que consideraba que la posición de Armenia era pragmática, en tanto veía los beneficios que le deparaba su ingreso a la UEE y subrayó que la decisión anunciada por el Presidente Sargsyan desde Moscú, en todo caso no significó un cambio de posición ya que Armenia siempre estuvo aliada a Rusia. Cuando lo consulté sobre las motivaciones, reconoció que la seguridad era el factor determinante del alineamiento armenio. En su análisis, destacó que era imposible tener una alianza de seguridad por un lado y una alianza económica por otro; y que Armenia entendió cuáles serían los beneficios derivados de su adhesión a la UEE.

Un interrogante que ha quedado abierto y sobre el cual he tenido ocasión de hablar largamente con analistas y observadores, radica en conocer las razones que llevaron a

Armenia a avanzar tan decididamente en sus negociaciones del Acuerdo de Asociación con la UE para luego abandonarlo en forma tan repentina.

Entre las explicaciones más consistentes que he podido recoger, existen dos que resultan convincentes:

1. existió un error de cálculo de parte de Armenia, que pensó que para Rusia estaba bien seguir adelante con las negociaciones con la UE;

2. Rusia cambió de posición, ya que inicialmente no puso objeciones ante las negociaciones encaminadas con la UE, pero luego dio muestras claras de su oposición.

Fueran cuales fueran las razones, cuando en marzo de 2013 el Presidente Vladimir Putin viajó a Bakú, en donde se reunió con el Presidente Aliyev para anunciar un contrato millonario de provisión de armamento ruso a Azerbaiyán, Ereván pareció entender rápidamente lo que estaba en juego. En septiembre de ese mismo año, desde Moscú, el Presidente Sargsyan anunciaría la decisión de Armenia de ingresar a la UEE.

A propósito de dicho anuncio –y el lugar desde el cual fue realizado- Alexander Iskandaryan, me indicó durante un encuentro en sus oficinas de Ereván, que si bien existe una inclinación favorable de parte de Armenia hacia UE por cuestiones de desarrollo, normas, etc., la decisión de formar parte de la UEE fue una decisión del Presidente Putin y no del Presidente Sargsyan, y tuvo como objetivo fundamental enviarle un mensaje a Ucrania, país que también se encontraba negociando la futura firma de un Acuerdo de Asociación con la UE. Durante esa entrevista -que tuvo lugar antes de los acontecimientos de Crimea- me comentó también que, entre los países que poseen fronteras con Rusia, todavía subsiste una verdadera preocupación por una eventual ocupación rusa de su territorio, y aclaró que este no era el caso de Armenia ya que estimaba que “nuestra Rusia es Turquía”. Finalmente concluyó que Armenia tiene pendiente el conflicto de Nagorno-Karabaj y en ese marco, solo Rusia le garantiza un paraguas de seguridad, por contraposición a la OTAN. Por eso Rusia se había convertido en una necesidad¹⁰⁷.

La importancia de la relación con Rusia es clara y si requería de algún tipo de confirmación, en diciembre de 2012 el Presidente Sargsyan se encargó de hacerlo, cuando indicó que la asociación estratégica entre Armenia y Rusia era el núcleo de la

¹⁰⁷ Entrevista con Alexander Iskandaryan, Director del Caucasus Institute, Ereván, Armenia (19/2/2015)

seguridad de su país y que la participación armenia en la OTSC era la verdadera garantía de su seguridad.

Richard Giragosian (2011, p.247) apunta que la alianza con Rusia, raya con una dependencia que quiebra definitivamente con la idea de complementariedad -planteada por el primer gobierno de Armenia-, que pretendía balancear la influencia rusa con una orientación de política exterior más inclinada hacia la Alianza Occidental.

AZERBAIYÁN:

La política de Azerbaiyán desde sus primeros años de independencia ha sido consistente en su pretensión de reducir su dependencia de Rusia, y en ese sentido los recursos derivados de la explotación de sus reservas de gas y de petróleo, así como la construcción de infraestructura para su transporte, han sido aspectos fundamentales. La construcción del oleoducto Bakú-Tiblisi-Ceyhan (BTC) y del gasoducto Bakú-Tiblisi-Erzurum (BTE) han sido dos pasos concretos en esa dirección, y su incorporación al Corredor Gasífero del Sur (CGS), aumentará aún más su poder de negociación (Meister, Vietor, 2011, p.347) y de balanceo, en tanto reafirmará su independencia de Rusia. A su vez, los Estados Unidos así como países de la UE, han sido firmes impulsores de la construcción de dichos ductos entreviendo la posibilidad de reducir la dependencia energética que tiene Europa de la provisión rusa y de esa forma también limitar su radio de acción.

Azerbaiyán es estratégicamente importante para Occidente por sus reservas de gas y de petróleo, y además porque geográficamente conecta a Europa con Asia, y desde el punto de vista de los Estados Unidos, tiene relevancia tanto por su proximidad con Irán y con Rusia, como por la utilidad que le ha prestado como puente de tránsito para el retiro de tropas de Afganistán. Isabelle Langerak (2014, p.132) opina que estas consideraciones, así como la posibilidad de un eventual alineamiento con Rusia, han hecho que Occidente no haya actuado con más firmeza en la búsqueda de una agenda de reformas institucionales, ya que ha priorizado la estabilidad ante todo.

Prescindiendo de esa presión y a través de un avezado maniobrar ente Rusia y Occidente, los sucesivos gobiernos de ambos Aliyev lograron conservar una relación con

Rusia que aunque no ha estado exenta de tensiones, no ha derivado en situaciones de abierto conflicto. No obstante, en opinión de algunos analistas, luego de la caída de la Unión Soviética y de la firma del llamado “contrato petrolero del siglo”, Occidente logró una victoria casi absoluta sobre Rusia en Azerbaiyán (Yunusov, 2011, p.67-69). A la suscripción de dicho contrato debe sumarse la decisión azerí de construir un oleoducto y un gasoducto a través de Georgia y Turquía, excluyendo las rutas por Irán y Rusia, lo que indudablemente fue visto con satisfacción por Europa y por los Estados Unidos.

Pero las relaciones de Azerbaiyán con Occidente no han sido necesariamente fáciles y aunque el Presidente Ilham Aliyev había declarado su deseo que “Azerbaiyán esté lo más cerca posible de Europa”, son muchos los temas que los distancian. Desde el punto de vista de la UE, la falta de progreso en las reformas democráticas y en el terreno de los derechos humanos ha generado dificultades que a Europa le resultan difíciles de soslayar. Un hecho que llama la atención es que Azerbaiyán es el único de los tres países del Cáucaso Sur que no se ha incorporado a la Organización Mundial del Comercio, aunque solicitó su acceso a la organización en el año 1997 y desde entonces ha participado de una serie de rondas de negociaciones que no han resultado en la consecución de dicho objetivo. Esta dilación -de aproximadamente veinte años- podría ser consecuencia de las condicionalidades impuestas para su ingreso en términos de liberalización, apertura, transparencia con las que el gobierno no estaría dispuesto a avanzar, según me indicó una funcionaria del Fondo Monetario Internacional destacada en la región.

Por el lado de Azerbaiyán, también existen reproches respecto de la actitud de la UE, en tanto argumentan que no han logrado un reconocimiento de su integridad territorial, y citan como ejemplo de ello, lo hecho por la UE en el caso de Ucrania, de Moldavia y de Georgia, lo que en opinión de Bakú refleja un doble estándar difícil de digerir (Paul, 2015, p.7). La relación de Azerbaiyán con la OTAN –como en el caso de sus vecinos- comenzó prácticamente con su independencia, cuando en el año 1992 ingresó al Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y, posteriormente, a la Asociación para la Paz en el año 1994. Posee también un Plan de Acción de Asociación Individual que, como en el caso de Armenia, se negocia cada dos años, y existe una relación de cooperación abierta con miras a una serie de reformas democráticas, institucionales y de defensa. Asimismo, la

OTAN ha valorado la activa contribución de Azerbaiyán en las operaciones en Afganistán y Kosovo¹⁰⁸.

A pesar de la indiferencia con que Azerbaiyán pareció recibir la oferta europea de negociar un Acuerdo de Asociación, el interés de la UE en el acceso a la energía azerí es claro, lo que quedó demostrado con la conformación de una Sociedad Energética en enero de 2011, a través de la cual Azerbaiyán –no obstante la falta de un Acuerdo de Asociación- se convirtió en su socio asumiendo el compromiso de asegurar la provisión de gas natural a la UE (Erlor, 2011, p.10). El interés europeo en la provisión de gas azerí – más que de petróleo- y en el desarrollo de la correspondiente infraestructura, ha derivado en que Azerbaiyán haya sido considerado un “socio estratégico energético” de la UE en varios documentos, programas y declaraciones; y en este aspecto, la intención europea de limitar su dependencia energética de Rusia, parecería ser un componente determinante de su relación con el Cáucaso Sur (Halbach, 2011, p.306), o al menos con Azerbaiyán y con Georgia.

En mi paso por Bakú, un miembro de la Universidad ADA, me señaló que su país tiene una política exterior balanceada y no quiere generar las suspicacias de Rusia ya que consideran que los Estados Unidos están muy lejos, además consideran que Occidente tiene dobles estándares al evaluar aspectos como los derechos humanos o la democracia, según el país del que se trate. Me indicó también que, Azerbaiyán podía desarrollar esta política independiente gracias a que cuenta con recursos que la hacen viable. En el mismo sentido argumentó que existen dobles estándares de parte de la UE, en falta de un reconocimiento explícito de su integridad territorial, que sí se da en el caso de otros países que participan de la iniciativa del Vecindario Oriental¹⁰⁹.

Otro de los académicos entrevistados en la Universidad ADA de Azerbaiyán, coincidió en que la energía le sirve a su país para conectarse de una manera preferencial con Occidente, neutralizando de esa forma la posibilidad de un “regreso de los rusos” - subrayó que esa es la idea predominante en la política exterior azerí-, y por eso Azerbaiyán ha podido hacer más que los otros dos países del Cáucaso Sur para separarse de Rusia¹¹⁰. En la conversación sostenida con el Dr. Elnur Soltanov, quedó en claro que en su mención del “regreso de los rusos” está implícita la percepción de la

¹⁰⁸ NATO: Relations with Azerbaijan. (2017) <http://www.nato.int>

¹⁰⁹ Entrevista con Fariz Ismailzade. Universidad ADA, Bakú, Azerbaiyán (2/4/2015)

¹¹⁰ Entrevista con Elnur Soltanov, Universidad ADA, Bakú, Azerbaiyán (2/4/2015)

amenaza que sigue presente para la integridad e independencia de Azerbaiyán como estado soberano. Es interesante recordar que Azerbaiyán suscribió la declaración de Alma-Ata en diciembre de 1991, que creó la Comunidad de Estados Independientes y posteriormente, también adhirió al Tratado de Seguridad Colectiva, aunque no firmaría el Protocolo de prolongación del TSC en 1999 y como consecuencia de ello, tampoco sería parte de la OTSC creada posteriormente. Asimismo, el apoyo ruso a Armenia en Nagorno-Karabaj y los intentos de derrocar a Heidar Aliyev, por haber intentado desarrollar una diplomacia más independiente de Moscú, dañaron las relaciones bilaterales (Shapovalova, 2012, p.79-80). Estos antecedentes, inclinarían aún más a Azerbaiyán a no ser parte de las instituciones impulsadas por Rusia y lo llevarían a ser el primer Estado post-soviético en quedar libre de fuerzas militares rusas en el año 1993. Además, durante los años del primer Aliyev, Azerbaiyán formaría parte de GUAM (acrónimo formado con las iniciales de Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia), conformado por ex Repúblicas Soviéticas opuestas a la creciente influencia de Rusia en la región (Ruiz González, 2011, p.22).

Por otro lado, aunque la presión rusa sobre Azerbaiyán para unirse a la Unión Económica Euroasiática no fue desdeñable, los oligarcas azeríes habrían resistido decididamente el embate ante lo que consideraban un paso que haría de su país un objetivo aún más vulnerable a la influencia rusa y que también forzaría la apertura del mercado doméstico a intereses rusos. Según apunta Anar Valiyev (2013, p.10), a diferencia de los oligarcas de Armenia, los azeríes no tienen intereses comerciales en Rusia y por lo tanto gozan de cierta independencia, que prefieren conservar en beneficio propio. Al igual que en el caso de Armenia, existe una enorme colectividad de azeríes que han emigrado a Rusia en busca de una inserción laboral que no encontraban en su país. Un número que según algunas estimaciones rondaría las dos millones de personas, que envían remesas que orillarían los dos mil millones de dólares anuales (en el período 2009-2013). Estas son consideraciones que, en la opinión de algunos expertos estarían postergando una posible decisión de Azerbaiyán de incorporarse a los proyectos impulsados por la UE. Aunque esta supuesta preferencia azerí por ser parte de la alianza euro-atlántica, en principio, me parece discutible. Lo que no es discutible es que esta situación de aparente “indefinición” le resulta conveniente a Azerbaiyán, en tanto le sirve para obtener beneficios de Occidente y también para mantener una prudente distancia, y a su vez evitar conflictos

con Rusia. En todo caso, a partir de las entrevistas que sostuve en Bakú, mi impresión es que el Acuerdo de Asociación con UE tampoco se llegó a negociar porque el gobierno y las élites de Azerbaiyán, no tienen la intención de cambiar las reglas internas, en cuanto al funcionamiento del sistema democrático, la transparencia del proceso electoral, el respeto a los derechos humanos, el funcionamiento de los mercados, el predominio de monopolios en determinados sectores de la economía, etc., que serían exigencias ineludibles de la UE. Sin embargo, consideraciones que hacen a la seguridad, vinculadas estrechamente con el conflicto de Nagorno-Karabaj serían, el aspecto determinante de esta negativa y del equilibrio pretendido entre Occidente y Rusia (en el curso de las reuniones que sostuve en Bakú, uno de los entrevistados me dijo “no queremos hacer enojar a Rusia”). Recordemos también que Rusia es el principal proveedor de material militar de Azerbaiyán, que en el período que va entre 2009 y 2013 llegó a suministrar el 80% de las importaciones de armamento, mientras que en el período que va entre 2015 y 2019 abasteció el 31% de sus compras, de acuerdo al *Stockholm International Peace Research Institute* (Nazaretyan, 2017). Asimismo, y como se ha visto en el capítulo IV, Rusia es el primer exportador a Azerbaiyán (aunque no tiene la misma relevancia como mercado, en tanto explica menos del 5% del total de las ventas externas azeríes) y es el quinto proveedor de IED, representando el 6% del total en el año 2016.

Es indudable que Rusia no quiere a Azerbaiyán más cerca de la UE y que a su vez, las autoridades azeríes no quieren malquistarse con Moscú. Azerbaiyán, como apunta Amanda Paul (2015, p.7), hace uso de la “opción de no optar” en función de sus propias consideraciones geopolíticas y sus necesidades de seguridad externa, en tanto su agenda de política exterior está dominada por el conflicto de Nagorno-Karabaj. No obstante lo cual, parecería actuar bajo el presupuesto que ante una eventual agresión rusa podría recostarse en el apoyo de Occidente, adonde trasladaría los costos inherentes a su defensa o por lo menos, que este apoyo sería suficiente para disuadir a Rusia de una eventual agresión. A su vez, Azerbaiyán ha tenido una política muy decidida en cuanto a la consolidación de su alianza estratégica con Turquía, que es un miembro prominente de la OTAN.

GEORGIA:

Georgia ingresó a la Comunidad de Estados Independientes, creada en el año 1991 a instancias de Rusia, recién en 1993 y después de que Rusia ejerciera una fuerte presión sobre su gobierno. Pero con posterioridad a la Revolución Rosa que se desatara en noviembre de 2003, Georgia comenzaría a marcar un nítido distanciamiento con la CEI, a la vez que redoblaría los esfuerzos para ingresar a la OTAN. Como consecuencia de la Guerra de agosto de 2008, se produjo un quiebre definitivo en la relación con Rusia, y con ello finalmente tomará la decisión de dejar la CEI (Ondrejcsak, 2012, p.48). Georgia, que también había ingresado tardíamente a formar parte del Tratado de Seguridad Colectiva, como en el caso de Azerbaiyán, tampoco suscribiría el Protocolo de prolongación del Tratado en 1999 y tampoco sería parte de la OTSC, que se creó en el año 2002.

Años más tarde, el gobierno de Georgia anunciaría que su prioridad en términos de política exterior era su integración euro-atlántica, lo que incluía ser miembro pleno tanto de la UE como de la OTAN. En el documento “Concepto de Seguridad de Georgia” del año 2012 -que reemplaza al documento original del año 2005-, se señala específicamente que “Georgia aspira a ser parte de las estructuras europea y euro-atlántica –como una herramienta de interés de seguridad nacional- que le permitirá consolidar su democracia y fortalecer su seguridad nacional” (Ondrejcsak, 2012, p.49). Confirmando esta disposición, en conversaciones que sostuve con diversos funcionarios en el Ministerio de Relaciones Exteriores durante una visita a Tbilisi, me dejaron en claro que la posición pro europea y pro Occidental de su país era monolítica y entusiasta¹¹¹.

La relación de Georgia con la OTAN –que como en el caso de sus vecinos- comienza prácticamente con su independencia, a partir de su ingreso al Consejo de Cooperación del Atlántico Norte en el año 1992 y a la Asociación para la Paz en el año 1994. Pero si bien estos lazos de cooperación con la Organización se remontan a la década de los noventa, el punto de inflexión en la relación se da durante la Cumbre de la OTAN de Bucarest en el año 2008, en la que se reconoce la disposición de Georgia con una promesa de ingreso –de Georgia y de Ucrania-, una vez que cumplieran con los requisitos y criterios formales (Ondrejcsak, 2012, p.50). Pero más allá de dejar asentada dicha intención, y aunque en sucesivas cumbres de la OTAN se reafirmó la voluntad de

¹¹¹ Reunión con Maka Botchorishvi, Director Departamento de Integración Europea y funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de Georgia. Tbilisi, Georgia (30/3/2015)

incorporarla, la realidad es que luego de la guerra con Rusia, esta posibilidad parece haberse desdibujado y de hecho, hasta el final del período analizado, la OTAN no ha presentado ninguna hoja de ruta para negociar su eventual acceso.

Si bien, Kornely Kakachia, académico de la Universidad Estatal de Tbilisi, me explicó durante un encuentro en esa ciudad, que la política exterior de Georgia está basada fundamentalmente en su identidad (*identity based*) -contrariamente a lo que él considera la *realpolitik* armenia o azerí-, y que su principal aspiración es “el regreso a Europa, adónde pertenece”¹¹², Neil MacFarlane (2012, p.20) opina que este giro de Georgia hacia Europa y hacia la alianza euro-atlántica refleja, una estrategia y una política de poder, tanto como una narrativa de identidad, ya que la pertenencia a la OTAN conlleva una garantía de seguridad razonablemente clara, aunque pocas veces puesta a prueba, y la pertenencia a la Unión Europea también conlleva una garantía implícita de asistencia mutua en el caso que se produzca un ataque exterior.

La orientación pro-occidental de las élites en Georgia, está acompañada por un enorme apoyo popular, que según distintos relevamientos de opinión rondaría aproximadamente el 80% de la población. Esto me ha sido reiterado en una serie de entrevistas sostenidas con académicos y diplomáticos durante mis visitas a Tbilisi, quienes también me recordaron los resultados del referéndum que tuvo lugar simultáneamente con la elección presidencial del año 2008, en el cual 77% del electorado apoyó un eventual ingreso de Georgia a la OTAN (Ondrejcsak, 2012, p.49). Kaka Gogolashvili en un encuentro sostenido en el *Georgian Foundation for Strategic and International Studies*, me indicó que el comunismo ruso fue visto por los georgianos como una fuerza ocupación desde su incorporación a la Unión Soviética, ya que Georgia siempre miró hacia Occidente, del que se siente parte. También me comentó que el conflicto de Georgia con Rusia es consecuencia de su opción por Occidente, y de lo contrario no hubiese existido tanta presión ni se hubieran perdido Abjasia y Osetia del Sur. En su opinión “con Rusia no se puede ser libre, hay que mirar a Ucrania. Las naciones quieren ser libres y Rusia no lo entiende”. Como tantos otros, concluye que el enfrentamiento de 2008 le sirvió a Rusia para frenar la expansión de la OTAN en la región¹¹³. Pero también entiende que, como consecuencia de la guerra de agosto de 2008, esta inclinación pro-occidental de las élites

¹¹² Entrevista con Kornely Kakachia, Universidad Estatal de Tbilisi, Tbilisi, Georgia (30/3/2015)

¹¹³ Entrevista con Kaka Gogolashvili, Georgian Foundation for Strategic and International Studies, Tbilisi, Georgia (30/3/2015)

y de la población en general se vio reafirmada, a la vez que se acentuó la distancia que las separaba de Rusia y la resistencia que expresaban frente a sus avances.

De hecho, fuentes diplomáticas georgianas entrevistadas también opinaron que la Guerra de agosto de 2008 fue consecuencia directa de la decisión de Georgia de formar parte de la UE y de la OTAN, contrariando la posición rusa, lo que la habría decidido por el camino de la fuerza¹¹⁴. Robert Ondrejcsak apunta con acierto, que Georgia en su relación con la OTAN se enfrenta con un “dilema estratégico”: por un lado se siente amenazada por la presencia militar rusa y en función de ello intenta formar parte de la OTAN en busca de garantías a su seguridad; por otro lado, esa actitud intensifica la presión rusa, dejando poco espacio para la resolución de los conflictos por Abjasia y Osetia del Sur, lo que resulta en la resistencia, por parte de ciertos miembros de la OTAN, a insistir en el ingreso de Georgia (Ondrejcsak, 2012, p.52).

En definitiva, los datos verificables son que en la Cumbre de la OTAN del año 2008 Georgia, más allá de las declaraciones y las muestras de buena disposición, no logró obtener el Plan de Acción de Membresía y que, al poco tiempo de la Cumbre, se desataría la guerra con Rusia que resultaría en la pérdida de Abjasia y Osetia del Sur. Posteriormente, Rusia reconocería a Abjasia y a Osetia del Sur, a la vez que reforzaría su presencia militar en ambas, lo que llevó a la OTAN a decidir atemperar cualquier idea de incorporar a Georgia a la Alianza (Sharasheidze, 2013, p.6). El conflicto de 2008 también dejó en claro la poca disposición de la Alianza Occidental en inmiscuirse en un conflicto armado con Rusia en defensa de un aliado como Georgia –algo similar a lo que se verificaría años después en el caso de Ucrania-, aunque existió un llamamiento de la OTAN para que Rusia revirtiese su reconocimiento de Osetia del Sur y de Abjasia como Estados independientes (que no tuvo ningún resultado práctico) y se conformó una Comisión OTAN-Georgia para establecer el marco para el diálogo político y la cooperación en las reformas relacionadas con sus aspiraciones euro-atlánticas. Según informó la propia OTAN, durante la Cumbre de Gales del año 2014, la Organización se impulsó un paquete de medidas tendientes a reforzar la capacidad de defensa de Georgia, así como el avance en sus preparaciones para acceder a la misma, y con posterioridad, durante la Cumbre de Varsovia de 2016, se impulsaron algunas medidas adicionales¹¹⁵. Sin perjuicio

¹¹⁴ Entrevista con el Embajador Tengiz Sharmanashvili, Ereván, Armenia (18/2/2015)

¹¹⁵ NATO: Relations with Georgia. (2016) <http://www.nato.int>

de lo cual, el Plan de Acción de Membresía no llegó a ver la luz hacia el final del período bajo estudio.

A pesar de los contratiempos, el gobierno georgiano no cejó en sus intenciones de acercamiento a la alianza euro-atlántica, y a la vez que entendió las dificultades que surgían en sus aspiraciones de integrar la alianza militar, comenzó a reforzar su estrategia de enlace con la UE, y aunque la idea de una membresía plena siguió siendo un objetivo esquivo, las posibilidades de lograr un Acuerdo Comercial Profundo y Comprensivo surgieron con mayor claridad (Sharasheidze, 2013, p.6), situación que Georgia aprovechó y concretó en el año 2014.

La integración al complejo energético (el oleoducto Bakú-Tiblisi-Ceyhan así como el gasoducto Bakú-Tiblisi-Erzurum) que une a Azerbaiyán con Turquía –y con Europa a través del Corredor de Gas del Sur- también ha servido como componente de una política que aleja a Georgia de Rusia y la acerca notablemente a Occidente.

Por su parte, Rusia no se mantuvo impasible ante los movimientos georgianos de acercamiento a Europa, y al poco tiempo de la firma del Acuerdo de Asociación Política de Georgia con la UE, suscribió un Tratado de Alianza y Asociación Estratégica con Abjasia y otro con Osetia del Sur, para llevar adelante una “política exterior consensuada”. Este avance, así como la “borderización” (construcción de murallas de separación entre el territorio de Abjasia y Osetia del Sur con Georgia), solo han servido para aumentar las tensiones y la desconfianza entre las partes. Como consecuencia de ello, el pensamiento prevaleciente en Georgia es que su integración euro-atlántica es la única forma de garantizar su seguridad y su independencia frente a la amenaza que surge de Rusia (Paul, 2015, p.4).

VI.II. AL MARGEN DE LA SEGURIDAD:

En la opinión de Peter Gourevitch (1978, p.11), el sistema internacional no solo es consecuencia de las políticas domésticas sino también una de sus causas. De dicha interacción resultaría que las relaciones económicas y presiones militares influirían en la totalidad de las conductas domésticas, desde las decisiones políticas hasta sus formas. Como resultado, las relaciones internacionales y las políticas internas, se verían tan interrelacionadas que deberían ser analizadas simultáneamente, por lo que concluye que

la interpenetración entre las relaciones internacionales y las políticas domésticas es tan vieja como la existencia de los Estados.

Stephen Walt (1987, p.89) observa que la ideología compartida entre distintos Estados no garantiza una relación de cooperación estable, así como la pertenencia a campos ideológicos radicalmente opuestos tampoco representa una barrera insalvable para la coordinación diplomática. Sin embargo Aron (1966, p.106), en su análisis del sistema bipolar durante los años de la Guerra Fría, sostiene que la homogeneidad de las unidades fue un aspecto relevante en la conformación de las alianzas.

Es teniendo en cuenta este debate, que me he detenido a analizar en qué medida la ideología, así como otros aspectos ligados a la identidad, historia, cultura o economía, han sido factores que han influido en la conformación de alianzas o en los alineamientos divergentes, que han concretado los países del Cáucaso Sur.

Una primera mirada, permite reconocer algunos rasgos comunes que pueden ser indicativos de una mayor proximidad ideológica entre los regímenes establecidos en Georgia y Occidente, así como en Armenia y Rusia, al menos durante una parte del período bajo análisis.

En el caso de Georgia, las profundas reformas impulsadas durante el gobierno de Saakashvili -más contundentes quizá en el terreno económico y administrativo, que en el propiamente institucional- fueron un claro indicador de la dirección ideológica que había establecido el gobierno. Por otra parte, se podría argumentar que aquellas reformas en pos de una armonización de legislaciones, normativas y regulaciones, fueron un paso necesario en su estrategia de acercamiento a Occidente, y fueron consistentes con la pretensión georgiana de formar parte de la Unión Europea y de la OTAN.

Si bien la relación de causa y efecto es difícil de desentrañar, podría decirse que existe una dinámica de retroalimentación que potencia ambos aspectos: ideología (reforma institucional) y seguridad. No obstante lo cual, algunas de las medidas tomadas por el gobierno de Sueños Georgianos -que parecen desandar, al menos en algunos aspectos, el camino emprendido durante el gobierno de Saakashvili- podrían indicar un retroceso institucional y una revisión de algunas ideas que fueron pilares indiscutidos durante aquél período. Sin embargo, estos cambios no han tenido un correlato en términos de una posible revisión de las intenciones georgianas de acceder tanto a la UE como a la OTAN, que seguían intactas al final del período bajo estudio.

En los casos de Armenia y Azerbaiyán –aun reconociendo las diferencias existentes entre uno y otro país-, se pueden observar algunos rasgos compartidos, que podrían tener puntos en común con el régimen ruso. En ambos países, los partidos gobernantes (el Partido Nuevo Azerbaiyán y el Partido Republicano de Armenia) se han caracterizado por ser fuertemente nacionalistas y haber manejado el poder en forma indiscutida durante décadas. Esta situación, les ha permitido generar y beneficiarse de una economía dominada por oligarquías vinculadas estrechamente al poder político, y en muchos casos el poder político y el económico son detentados por los mismos individuos.

Jobelius (2011, p.87-89), sostiene que en Armenia y Azerbaiyán se impusieron modelos desideologizados que buscaban asegurar el poder y el enriquecimiento de las élites, mientras que en Georgia se siguió un esquema de modernización selectiva, impulsando reformas de mercado radicales en línea con el pensamiento de la escuela austríaca, tendientes a una fuerte desregulación de la actividad económica.

Pero también existe una semejanza notable en los tres casos: tanto en Armenia, como en Azerbaiyán, como en Georgia, los partidos gobernantes intentaron asegurar su predominio político a través de reformas constitucionales que apuntaban a asegurar la permanencia de sus líderes en el poder, a través de la remoción de cláusulas que impedían eventuales reelecciones.

Las modificaciones constitucionales promovidas tanto en Armenia como en Georgia, con el claro propósito de eliminar los obstáculos que impedían perpetuar los liderazgos de Saakashvili y Sargsyan, no pudieron escaparse de ser comparadas en su momento, con la reforma impulsada por el Presidente Vladimir Putin en Rusia que le permitiría dejar aquél cargo para asumir como Primer Ministro en el año 2008.

La historia en común de las tres Repúblicas del Cáucaso Sur, por otro lado, no ha sentado las bases para la creación de una identidad común ni ha generado un sustrato que haya inducido un proceso de regionalización que redundara en mayores niveles de cooperación o de integración, y mucho menos en la construcción de una identidad regional percibida por los propios actores estatales o por sus poblaciones.

En cambio, la historia parece haber jugado un rol como antecedente en términos de los diferentes niveles de resistencia que se observaran en los tres países ante el avance soviético en 1920-1921. Recordemos que luego de la salida de las fuerzas británicas, en abril del año 1920 el Ejército Rojo ingresó a Bakú, sin encontrar demasiada oposición.

Posteriormente, en diciembre del mismo año y ante la creciente amenaza turca, los bolcheviques ingresaron a Ereván y asumieron el poder sin encontrar una gran resistencia de parte de los armenios. Finalmente, en febrero del año 1921 fuerzas soviéticas tomaron Georgia (King, 2008, p.168-173), en donde la resistencia sería férrea y decidida. La forma en que fueron incorporadas a la Unión Soviética, parecería demostrar desde un inicio actitudes muy distintas que van desde una firme resistencia en el caso de Georgia, a la resignación en el caso de Armenia, pasando por una actitud más ambigua en el caso de Azerbaiyán, y este será un patrón de conducta (o al menos de actitud) que –en alguna medida- se reproducirá en su posterior relación con la Rusia post-soviética. A este respecto, es útil tener en cuenta una observación de Buzan y Wæver (2003, p.50), que en su análisis sobre la definición de los patrones de amistad y enemistad, reconocen que si bien pueden estar influidos por varios factores -como ser, la historia, la cultura, la religión y la geografía- en gran medida también responden a un criterio de *path dependency*, y como consecuencia de ello -una vez construido el patrón amistad-enemistad- este se convierte en su propia y mejor explicación.

Los aspectos identitarios, en todo caso, parecerían haber generado mayores conexiones en un sentido extra-regional y no dentro de la propia región. En el caso de Azerbaiyán, su condición de país con una población mayoritariamente musulmana chiita, con una historia con aspectos en común, supuestamente la acercaría a Irán. Esa era la expectativa de la dirigencia iraní que fue defraudada y que, llamativamente, la indujo con el correr del tiempo, a fortalecer sus lazos con Armenia. Sin embargo, como se ha dejado asentado, la relación bilateral actualmente está marcada por el recelo, la desconfianza y la tensión. En cambio, su relación con Turquía, sintetizada en la expresión “iki devlet, bir millet” (una nación con dos Estados) que resalta el componente identitario, ha derivado en una sólida alianza. Pero aun en el vínculo entre Azerbaiyán y Turquía, que como me señalara durante una entrevista la profesora Sunhaz Yilmaz de la Universidad Koc de Estambul, se encuentra atravesado por factores como la identidad cultural, la historia y los intereses económicos, la seguridad termina siendo el componente preponderante¹¹⁶.

El caso de Georgia es diferente, en tanto y como señalara uno de los entrevistados su aspiración es “el regreso a Europa, adónde pertenecemos”. En mis recorridos por el país, he podido recoger muchos comentarios de esa índole que parecieran confirmar, por lo

¹¹⁶ Entrevista con la Dra. Sunhaz Yilmaz, Universidad Koc, Estambul, Turquía (8/6/2021)

menos, esa aspiración que, también se ve reflejada en la bandera de la UE que flamea en todos los edificios públicos de Tibilisi. Un dato interesante, sin embargo, es que la mayor parte de su emigración que se produjo luego de la caída de la URSS, se dirigió a Rusia (aproximadamente 500.000 residentes), mientras que otros destinos como Grecia (81.2009), Ucrania (65.000), Azerbaiyán (49.000) y Armenia (37.800), solo absorbieron números mucho más reducidos¹¹⁷. Por otro lado, la pertenencia de los tres países del Cáucaso Sur al Consejo de Europa, aunque es un dato relevante, no parecería indicar ninguna inclinación específica por una u otra alianza.

En Armenia, y más allá de la decidida alianza con Rusia, también he podido percibir ciertos rasgos pro-europeos que se manifiestan, por ejemplo, en su fuerte vínculo con Francia y su pertenencia a la Organisation International de la Francophonie¹¹⁸. Asimismo, se estima que aproximadamente 650.000 armenios viven en Francia (concentrados principalmente en París, Lyon y Marsella), y cuentan con cerca de 500 organizaciones comunales que son parte de el Consejo de Coordinación de Organizaciones Armenias en Francia (CCAF), establecido en 2001¹¹⁹. Algo semejante podría decirse de la presencia armenia en los Estados Unidos, en donde se estima que residen entre 1.500.000 y 2.000.000 descendientes de armenios, con una presencia muy visible en Glendale, California (200.000 residentes). Asimismo, el Comité Nacional Armenio de America (ANCA) se ha convertido en una organización de lobby extremadamente eficiente¹²⁰. Ambas comunidades mantienen un estrecho contacto con Armenia y son muy activas en su militancia en cuestiones como el reconocimiento del Genocidio o Nagorno-Karabaj. Pero indudablemente, el país que cuenta con una mayor representación de la diáspora, es Rusia, en donde habitan entre 2.5 y 3.000.000 armenios¹²¹.

Es interesante tener en cuenta que, en muchos casos, las posiciones del gobierno armenio y de los voceros de la diáspora no han coincidido (por ejemplo, estos se opusieron en forma rotunda a los Protocolos de Zurich). Asimismo, la Iglesia Apostólica Armenia, que fue una referencia central en la vida armenia durante siglos en que fueron una nación sin territorio, tampoco ha estado excenta de tiranteces entre los Patriarcados

¹¹⁷ https://diasporaforddevelopment.eu/wp-content/uploads/2020/07/CF_Georgia-v.4.pdf

¹¹⁸ La OIF es una organización internacional que tiene como objetivos la promoción de la lengua francesa y la diversidad lingüística, así como la paz, la democracia y los derechos humanos, la educación y la investigación; la cooperación económica y el desarrollo.

¹¹⁹ <http://diaspora.gov.am/en/>

¹²⁰ <http://diaspora.gov.am/en/>

¹²¹ <http://diaspora.gov.am/en/>

de Cilicia (Beirut), de Constantinopla (Estambul), de Jersulaém y la Sede de la Santa Echmiadzin (Armenia), que reflejan los diferentes enfoques de la diáspora y de Armenia. Como se ha repasado en otro capítulo, en términos de relaciones económicas, se puede destacar que: en los intercambios comerciales, pero fundamentalmente en los flujos de inversiones, se reproduce en alguna medida la proximidad o distancia que también se da en los vínculos que existen en el plano estratégico y de seguridad. Por un lado, es evidente la fuerte asociación entre Armenia y Rusia, que es su primer socio comercial así como su principal proveedor de inversión externa; pero también se observa una relación comercial importante entre Georgia y Rusia (es su segundo socio comercial después de Turquía), que no se ve reproducida en el plano de las inversiones (en donde sobresalen el Reino Unido, Azerbaiyán, Países Bajos y los Estados Unidos). En el caso de Azerbaiyán, también se registra una presencia importante de Rusia en el plano comercial (pero solo como país de origen de sus importaciones), pero esta preeminencia no se sostiene en el campo de las exportaciones ni tampoco de las inversiones, en el que si bien ocupa el quinto puesto (luego del Reino Unido, Turquía, Noruega e Irán) y solamente representa el 6% del total de IED en el año 2016.

La interconexión energética, es un tema que merece una consideración aparte en tanto hace directamente a la seguridad energética y, en muchos casos, ha fungido como una herramienta de poder duro, en tanto ha sido utilizada ocasiones como un mecanismo de coerción en la región. En tal sentido, las relaciones que se han generado en este plano, entre Azerbaiyán y Georgia con Occidente (y también con Turquía), y entre Armenia y Rusia, están estrechamente ligadas a las definiciones más amplias de política exterior que han tomado los tres países, y que se encuentran estrechamente vinculadas al plano de la seguridad.

Stephen Walt (1987, p.33-45) concluye que la importancia de las distinciones ideológicas –a lo que podría agregarse factores identitarios, culturales, históricos y comerciales– declina en la medida en que el nivel de la amenaza crece, pero que en cambio aumentan su importancia en tanto la medida en que la seguridad es elevada o cuando ambos factores (ideología y seguridad) se retroalimentan o refuerzan mutuamente. Sin por ello, desconocer la posibilidad de una relación de retroalimentación entre estos distintos aspectos.

VI.III. LOS CAMINOS ALTERNATIVOS:

Dmitri Trenin, en un artículo publicado en la revista *Foreign Affairs* en el año 2016, recuerda que luego del colapso de la Unión Soviética el poder militar ruso se derrumbó. En una de las más dramáticas campañas de desmilitarización pacífica en la historia del mundo -ocurrida entre los años 1988 y 1994-, sus fuerzas armadas pasaron de tener cinco millones a contar con sólo un millón de efectivos, mientras que los gastos militares cayeron de USD 246.000 millones a USD 14.000 millones. Agrega que, entre los años 1991 y 2008 –durante las presidencias de Yeltsin y de Putin- Rusia utilizó sus disminuidas fuerzas armadas solo para operar dentro de las fronteras de la ex Unión Soviética y, principalmente, lo hizo para contener o congelar conflictos como el de Nagorno-Karabaj. Más allá de dichas fronteras, su acción fue muy tímida, buscó asociarse con los Estados Unidos y también cooperar con la OTAN, por ejemplo integrando las fuerzas de paz en Bosnia Herzegovina en el año 1996, y procurando dejar en claro su alineamiento con Occidente. Posteriormente, cuando quedó en evidencia que la opción de acceder a ser miembro pleno de la OTAN no era factible, giró en su posición y comenzó a denunciar decididamente la expansión de la Alianza Occidental hacia el este europeo. Esta misma actitud se vería reflejada tanto frente al bombardeo de Yugoslavia por parte de la OTAN en 1999, como ante la invasión de Irak en 2003¹²², aunque este antagonismo no pudo expresarse en un tipo de resistencia que sirviera para bloquear dichas acciones. Esta docilidad frente a un sistema internacional, que se iba consolidando como un esquema progresivamente unipolar comenzaría a revertirse hacia el año 2008, con la decisión del gobierno ruso de impulsar importantes reformas militares e incrementar el gasto en defensa. Como consecuencia de esta readquirida fortaleza, que redundó en la utilización del poderío militar ruso para llevar adelante movimientos que resultaron en la modificación de fronteras y la anexión de territorios, quedó en evidencia la clara intención rusa de volver a competir con la OTAN. Esta renovada tensión, en opinión de Trenin (2016), volvería a alterar la concepción de seguridad europea, tornándola nuevamente hacia la bipolaridad, y en gran medida, esta situación también se reflejó en la dinámica política del Cáucaso Sur, en tanto redefine su marco de seguridad.

¹²²La campaña de marzo de 2003 contra Irak fue conducida por una coalición de distintas fuerzas, algunas de las cuales pertenecen a miembros de la OTAN y otras no. La OTAN como organización no tuvo ningún rol en la decisión ni en su conducción (https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_51977.htm)

Como se señalara anteriormente, la llegada de Vladimir Putin a la Presidencia en el año 2000 confirmó una tendencia de acercamiento de Rusia con los otros países integrantes del espacio post-soviético, pero destacando el rol especial que le tocaba jugar a Rusia en el exterior cercano, con el preciso objetivo de reconstruir su hegemonía y recuperar su esfera de influencia. Desde entonces, la política exterior rusa estuvo concentrada en consolidar esa influencia sobre el exterior cercano y en prevenir la penetración en gran escala de potencias extra-regionales que pudieran poner en peligro su preponderancia. Este cambio de actitud hacia el espacio post-soviético, también fue consecuencia del viraje que sufrió la política exterior rusa, que se alejaba en forma definitiva, de su previo alineamiento con Occidente para pasar a detentar una actitud de desconfianza y antagonismo hacia el orden internacional impuesto por los Estados Unidos (Ryabov, 2011, p.260).

En este contexto de competencia geopolítica, es indudable que para Rusia el Cáucaso Sur tiene una considerable relevancia, no solamente por tratarse de tres ex Repúblicas Soviéticas, sino también por su importancia desde un punto de vista estratégico-militar en tanto que desde allí, posee un mayor control sobre las fronteras con Turquía e Irán, así como también del corredor que conecta con Asia Central. La dirigencia rusa es consciente que retirarse del Cáucaso sería dejarlo abierto a otras influencias militares extra-regionales, y por eso, como concluye Alexander Lukin (2014, p.85): “Rusia necesita controlar el barrio”. El propio Lukin, (2018, p.3) sostendrá unos años después que, si bien en teoría, Rusia tenía la opción de elegir entre una política de alineamiento con Occidente y una política exterior independiente, las políticas implementadas por Occidente y fundamentalmente por los Estados Unidos, le quitaron a Moscú esa opción, ya que no se lo recibió como un miembro valorado de una alianza, sino que se le demandaba una rendición incondicional en todo terreno.

Consecuente con esta visión, Rusia a la vez que apuntaló la reconstrucción de su poder militar, impulsó la consolidación de instituciones regionales que sirvieran a su propósito de contener al espacio post-soviético bajo su hegemonía. Desde un enfoque basado en la teoría de la hegemonía cooperativa como el desarrollado por Pedersen (2002, p.677-678), podría señalarse que en la estrategia rusa hacia la región se combinan por un lado, una dimensión realista de mediano alcance y por otro, un alto grado de institucionalización. Pero se podría también concluir que son consideraciones fundamentalmente de seguridad

y de poder las principales determinantes detrás de la institucionalización que impulsa el hegemon regional, promoviendo el “plegamiento” tanto a través de medios económicos como políticos.

El primer paso en esa dirección había sido dado con la creación de la CEI poco tiempo después de la disolución de la URSS, y que inicialmente integrarían los tres países del Cáucaso Sur. A ello le siguió la creación del TSC en mayo de 1992, que en 2002 se transformaría en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, solamente integraría Armenia entre los países del Cáucaso Sur (Azerbaiyán y Georgia, que ya habían optado por no firmar el Protocolo de prolongación del TSC, no se incorporarían)¹²³. La CEI, en 2009 se reformularía en un nuevo intento de institucionalización a través de a UEE, que inicialmente sólo contó con la participación de Rusia y de Kazakstán, pero que en 2011 sumaría a Belarús, y en 2015 a Armenia y a Kirguistán. Nuevamente Azerbaiyán y Georgia se mantendrían prescindentes.

Por su parte, Occidente tuvo una actitud vacilante hacia la región, sobre todo durante los primeros años de independencia de Armenia, Azerbaiyán y Georgia. Ni siquiera durante los conflictos armados que tuvieron lugar en el Cáucaso Sur, a comienzos de los noventa (Osetia del Sur en 1991-1992, Abjasia en 1992-1993 y Nagorno-Karabaj en 1992-1994) la UE y los Estados europeos jugaron un rol importante. Tampoco se involucraron de forma directa en la mediación de los conflictos, dejándo esta tarea en manos de otras organizaciones internacionales y regionales como la OSCE y las Naciones Unidas (Shapovalova, 2012, p.77). Recordemos que la primera aproximación con una propuesta concreta por parte de la UE hacia los países del Cáucaso Sur, se da a partir del año 1996 con la negociación de Acuerdos de Asociación y Cooperación (AAC), que entrarían en vigor recién en el año 1999. Pero la realidad es, que durante la década de los noventa la relación entre la UE y los países del Cáucaso Sur no fue demasiado relevante en tanto que la UE estaba concentrada en su propia transformación, que implicaba la incorporación de los países de Europa Central y de Europa del Este, y además tenía otras prioridades, como ser, la estabilización de los Balcanes. En ese contexto, no existía un gran interés de parte de la UE en ofrecerle a Armenia, Azerbaiyán y Georgia, nada que fuera más allá de la cooperación técnica y económica (Popescu, 2011, p.317).

¹²³ <http://www.odkb.gov.ru>

Por su lado, la política de los Estados Unidos hacia la región, que inicialmente no fue muy activa, comenzó a cambiar a mediados de los años noventa, en que empezaron a tener un progresivo acercamiento. El descubrimiento de nuevos yacimientos en Azerbaiyán, las necesidades de contar con aliados en la región en el marco de la “guerra contra el terrorismo”, que emprenderían los Estados Unidos luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001, así como la Revolución Rosa en 2003 y el surgimiento del gobierno de Saakashvili en Georgia, entre otras consideraciones, influirían en este cambio de actitud hacia la región.

Los Estados Unidos auspiciaron la concreción del proyecto del oleoducto de Bakú-Tiflis-Ceyhán (BTC) y del gasoducto Bakú-Tiflis-Erzurum (BTE), además de la participación de empresas americanas en la exploración y explotación de los yacimientos de gas y de petróleo azerí. Sin duda, el descubrimiento del yacimiento de gas Shaj Deniz en Azerbaiyán en el año 1999, cambió la geoeconomía del Cáucaso Sur, abriendo la posibilidad de aliviar no solo la dependencia petrolífera de países del Oriente Medio y la OPEC por parte de Occidente, sino también el dominio del suministro de gas a Europa por parte de Rusia (Shapovalova, 2012, p.80-81).

Este reposicionamiento de los Estados Unidos y de Europa, no tuvo en cuenta solamente la rentabilidad que se aseguraba con la explotación energética, sino también el impacto que su provisión tendría en términos de la diversificación global del suministro y de la seguridad energética de los Estados Unidos y de sus socios en la región. Como consecuencia de esta nueva concepción estratégica, la independencia de Azerbaiyán y de Georgia -como país de tránsito- comenzó a ser considerada de otra forma tanto por los Estados Unidos, como por Turquía y los socios europeos, encabezados por el Reino Unido y Noruega, que participaban también del negocio de explotación y transporte de energía.

La UE siguió en esta línea a los Estados Unidos desde comienzos de 2000, aumentando su interés por la región producto de su acercamiento geográfico -que fue el resultado de la incorporación de países de Europa Oriental a la UE-, por los descubrimientos de grandes recursos energéticos en la zona del Caspio, y también por la posibilidad de trabajar en el desarrollo de nueva infraestructura que conectara al Cáucaso con los mercados europeos. Asimismo, hechos políticos como la Revolución Rosa en Georgia alimentaron

la percepción de un proceso de democratización en la región en el cual la UE podría jugar un rol importante.

Este renovado interés se vió reflejado en la inclusión de los tres Estados del Cáucaso Sur en la recientemente creada Política Europea de Vecindad (PEV) en el año 2004. La PEV se desarrolló principalmente, a través de Planes de Acción (PA) individuales firmados por la UE y los países socios, en donde se establecían áreas de prioridad para la cooperación, objetivos generales y acciones específicas para cada uno de ellos.

Desde un comienzo, Georgia se mostró más receptiva ante las iniciativas europeas, mientras Armenia y Azerbaiyán estuvieron menos interesadas en avanzar en un proceso de integración con la UE y por ende, no fueron tan proclives a incorporar los cambios recomendados en términos de reformas institucionales, modificación de legislación y de regulaciones. Después del conflicto de agosto de 2008 entre Rusia y Georgia, la UE anunciaría el lanzamiento de un nuevo proyecto: la Asociación Oriental (AO), una propuesta de Polonia y Suecia para fortalecer la política de la UE hacia los seis países vecinos del este: Armenia, Azerbaiyán, Belarus, Georgia, Moldavia y Ucrania (Shapovalova, 2012, p.81-91).

Según la UE, la Asociación Oriental es una dimensión específica de la Política Europea de Vecindad (PEV), orientada a lograr una mayor colaboración con sus vecinos del sur y del este “para lograr la asociación política más estrecha posible y el mayor grado posible de integración económica”¹²⁴.

A cambio de reformas políticas y económicas, la Asociación Oriental ofrece a sus contrapartes:

- nuevas relaciones contractuales;
- acuerdos de libre comercio de alcance amplio y profundo;
- medidas encaminadas a la liberalización de visados y un marco multilateral en el que tratar estas cuestiones¹²⁵.

El ritmo de las negociaciones de Acuerdos de Asociación con los tres países del Cáucaso Sur, que surgieron de la propuesta de la AO, fue marcadamente diferente: Georgia desde un comienzo declaró su gran interés no solo en firmar dicho acuerdo, sino también en que este fuese el primer paso que diese lugar a una futura incorporación a la UE. Armenia

¹²⁴ <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/>

¹²⁵ <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/>

mostró interés, aunque no demasiado apuro, ni en llevar adelante las reformas exigidas por la UE, ni en firmar el Acuerdo. Azerbaiyán por su lado, demostró claramente su desinterés por esta propuesta.

No obstante los pocos avances que se registraron en las negociaciones de los Acuerdos de Asociación con Azerbaiyán, es importante destacar que aún antes de delimitada la AO, en 2006 la UE ya había suscripto un Memorándum de Entendimiento con Azerbaiyán con miras a lograr una asociación estratégica en el sector energético, y posteriormente destacó el positivo curso de cooperación seguido entre ambas partes, así como su interés en Azerbaiyán como proveedor y como país de tránsito para el Corredor Gasífero del Sur. En el mismo sentido, en el marco del PEV, el plan de acción de Georgia asignaba gran atención a la protección de la infraestructura de transporte con la mirada puesta en el oleoducto BTC y el gasoducto BTE. Más allá de los avances que pudieran hacerse en la negociación de los Acuerdos de Asociación, quedaba en claro que el rol fundamental que le tocaba desempeñar a Azerbaiyán en el diseño del Corredor Gasífero del Sur, en tanto sería su primer proveedor; a la vez que ocuparía un lugar importante como país de tránsito de gas proveniente de Turkmenistán. Georgia, por su ubicación, también se convertía en un actor relevante como un país de tránsito en las rutas de provisión de Europa. Solo Armenia quedó fuera de este cuadro (Meister y Vietor, 2011, p.347-349).

En el progresivo acercamiento de Occidente hacia los tres países del Cáucaso Sur, la OTAN también recorre un camino parecido, marcado por la ambivalencia y las ambigüedades, si bien los tres países del Cáucaso Sur se incorporaron a la Asociación para la Paz (ApP) en 1991. Mientras que Azerbaiyán y Georgia aprovecharon al máximo las posibilidades que surgieron de la ApP, lanzado con el objetivo de incrementar los lazos políticos y militares con países europeos no pertenecientes a la OTAN. La participación de Armenia en el ApP 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- con el cual mantiene conflictos y tensiones históricas que ya se repasaron en otra parte de este trabajo. No obstante, en el contexto post septiembre de 2001, especialmente cuando los Estados Unidos descongelaron su asistencia a Azerbaiyán -incluyendo la cooperación militar-, Armenia también expandió su cooperación con la OTAN. En la Cumbre de Estambul de 2004, la OTAN declararía sin ambigüedades su renovado interés en el Cáucaso Sur y,

además, ese año nombraría un Representante Especial del Secretario General para el Cáucaso Sur.

Aghasi Yenokyan observa que Armenia nunca ha declarado su intención de incorporarse a la OTAN como lo hiciera Georgia, en tanto esta aproximación iría en contra de sus relaciones con Rusia, país garante de su seguridad frente a Turquía. Por esa razón, ha demostrado tener más confianza en Rusia que en la OTAN, en donde Turquía tiene una participación activa. Sin perjuicio de ello, Armenia aumentó su cooperación con los Estados Unidos luego de septiembre de 2001 e intentó inicialmente desarrollar una política exterior multi-vectorial para profundizar sus lazos con instituciones europeas y euro-atlánticas. En 2002 Armenia se incorporó al *Planning and Review Process* (PfP), y en el año 2003 fue anfitrión por primera vez de ejercicios militares de la OTAN. El propósito de la cooperación armenia con la OTAN, apuntaba a obtener los mayores beneficios posibles mientras conservaba su sistema de seguridad bajo el paraguas ruso, y por eso su cooperación se restringió a aquellas áreas que no ponían en riesgo su relación con Rusia. En sentido opuesto, Georgia entiende que su asociación con la OTAN y con los Estados Unidos es la forma más eficaz de contener la amenaza de Rusia (Yenokyan, 2015). La voluntad de cooperación con OTAN siempre existió en la dirigencia de Georgia post-soviética, pero se hizo más evidente luego de la Revolución Rosa y del referéndum de enero de 2008. Esta aspiración fue aún más nítida luego de la guerra de agosto de 2008, y en 2011 la OTAN le confirió a Georgia el *status* de “país aspirante”. Recordemos también la declaración de la Cumbre de Bucarest de la OTAN en abril de 2008, en la que se da la bienvenida a las aspiraciones de Ucrania y de Georgia de ingresar a la OTAN, y deja asentada la decisión de aceptar su futuro acceso¹²⁶.

Pero estos esfuerzos y compromisos no han sido suficientes para que se pudiera avanzar en la oferta del Plan de Acción para la Asociación, fundamentalmente debido al interés de algunos miembros de la Alianza de evitar la previsible reacción que suscitaría en Rusia la extensión de la cobertura provista por el artículo 5 del Tratado de Washington¹²⁷ a

¹²⁶ <http://www.nato.int>

¹²⁷ Artículo 5. Las partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la parte o partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte.

Georgia. Kornely Kakachia, durante un encuentro en Tbilisi, me indicó que existían pocas posibilidades de un ingreso de Georgia a la OTAN, ya que esto provocaría un enfrentamiento entre la UE y Rusia que los países miembros de la UE prefieren evitar¹²⁸.

A diferencia de las claras posiciones asumidas por Armenia y por Georgia frente a la OTAN, Aghasi Yenokyan observa que la actitud azerí ha sido ambigua y hasta contradictoria: por ejemplo, el Primer Ministro Yaqub Eyyubov declaró en noviembre de 2007, que su país planeaba unirse a la OTAN y una semana después el Ministro de Defensa Safar Abiyev diría lo contrario, es decir, que Azerbaiyán no tenía pensado ser parte de la Alianza. En tanto la mayor preocupación en el terreno de seguridad es el conflicto de Nagorno-Karabaj con Armenia, para Bakú su posicionamiento respecto de sistemas de seguridad, que incluyen su cooperación con la OTAN, está principalmente condicionado por la actitud de la Alianza frente al conflicto. De tanto en tanto, Azerbaiyán intensifica su cooperación estratégica y político-militar con la OTAN y especialmente con Turquía, pero se repliega cuando la OTAN no actúa de acuerdo con sus expectativas. La política inicial de Heidar Aliyev, apuntaba a construir la seguridad del país a través de relaciones balanceadas con Rusia, Turquía y Occidente, y con ello buscaba superar los inconvenientes que se derivaban de la política de priorización de los lazos con Turquía seguida por su antecesor, Abulfaz Elchibey. Ilham Aliyev, por su parte, dio nuevos ímpetus a una visión más nacionalista, en medio retrocesos en el sistema democrático así como en el campo de los derechos humanos, lo que generó tensiones en su relación con la UE y con OTAN. No obstante, la relación de Azerbaiyán con la OTAN puede ser considerada cautelosa y expectante. Un factor sustancial para la profundización de sus lazos con la OTAN, radica en la influencia de Turquía que posee el segundo mayor ejército de la Alianza (medido por el número de efectivos militares). Según concluye Yenokyan, Bakú siempre ha considerado a la OTAN como una plataforma para profundizar sus lazos estratégicos político-militares con Turquía (Yenokyan, 2015).

Si tal como señalan Buzan y Wæver (2003, p.43), la región se refiere al nivel en dónde los Estados u otras unidades se relacionan de una forma tan cercana que sus respectivas “seguridades” no pueden ser consideradas en forma separada unas de otras, el nivel

Todo ataque armado de esta naturaleza y toda medida adoptada en consecuencia se pondrán, inmediatamente, en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales

¹²⁸ Entrevista con Kornely Kakachia, Universidad Estatal de Tbilisi. Tbilisi, Georgia (30/3/2015)

regional es dónde interactúan los dos extremos de seguridad (nacional y global) y en dónde la mayor parte de la acción tiene lugar. Es en este nivel, el regional, en dónde nos encontramos frente a un esquema de “bipolaridad recreada” del sistema de seguridad a partir de la competencia entre Rusia y de la alianza euro-atlántica, que establece las opciones de alianzas que tienen enfrente Armenia, Azerbaiyán y Georgia, y que modifica sustancialmente el cuadro geopolítico respecto de la situación que enfrentaron hacia fines de la Primera Guerra Mundial. Pero dentro de este cuadro, las decisiones que tomarán los tres países del Cáucaso Sur en torno de sus alineamientos y alianzas, serán el resultado directo de las amenazas a su seguridad y de la necesidad de garantizar su supervivencia como Estados soberanos.

HALLAZGOS:

Graham Allison (2020) recuerda que una vez concluida la Guerra Fría, los voceros de la política exterior de los Estados Unidos hicieron hincapié en la obsolescencia de uno de los conceptos centrales de la geopolítica: tanto la Secretario de Estado Condoleezza Rice, como su sucesora Hillary Clinton, fueron enfáticas al expresar su rechazo a la posibilidad de que las potencias ejercieran su poder sobre respectivas esferas de influencia. Años más tardes, el Secretario de Estado John Kerry, llegaría al extremo de decir que la era de la Doctrina Monroe había llegado a su fin, supuestamente poniendo un punto final a casi dos siglos de hegemonía de los Estados Unidos en el hemisferio occidental. Como concluye el propio Allison, estos pronunciamientos estaban acertados en tanto algo había cambiado en la geopolítica, pero estaban errados en cuanto a aquello que se trataba. En todo caso, la idea detrás de dicha sentencia parecía estar destinada a favorecer las pretensiones de los Estados Unidos, que habían salido airoso de la Guerra Fría, permaneciendo como la única superpotencia con capacidad de proyección de poder a nivel global y no veían con buenos ojos la subsistencia de competidores regionales que pudieran oponerle sus propias pretensiones.

Como se ha expuesto en este trabajo, la voluntad de Rusia de recuperar su preeminencia sobre el espacio post-soviético, claramente viene a contradecir las aspiraciones estadounidenses. Y aunque observadores como De Waal (2010, p.47), opinan que la política exterior rusa hacia el Cáucaso Sur ha estado basada principalmente en el poder duro, a partir de su presencia en Abjasia y Osetia del Sur, de su alianza militar con Armenia, y de sus gasoductos que la vinculan con los tres países y que, oportunamente, ha utilizado como una herramienta de presión, entiendo que las intenciones rusas de recrear su hegemonía sobre su antigua zona de influencia, han sido canalizadas a través de una estrategia que ha incluido el poder duro, pero también el comercio, las inversiones, la creación de infraestructura, y como un componente central, la creación de instituciones para encausar un liderazgo que contara con la aquiescencia de los otros integrantes del espacio post-soviético.

La creciente injerencia de la Alianza Occidental en el este de Europa y en el espacio post-soviético, ha derivado en una competencia geopolítica que, en consecuencia, ha recreado

a nivel regional condiciones de bipolaridad que no se condicen con la estructura unipolar, imperante en el sistema internacional por entonces. Acontecimientos como la incorporación de los tres países bálticos a la Unión Europea y a la OTAN en el año 2004, no han hecho más que reforzar la decisión rusa de discutir un orden internacional en el que no eran incluidos como un interlocutor en situación de paridad con los Estados Unidos. Asimismo, las revoluciones de colores que se dieron entre los años 2003 y 2005 - en Georgia, en Ucrania y en Kirguistán-, que Rusia consideró contrarias a sus intereses y alentadas por Occidente, incidieron en este cambio de actitud del gobierno ruso. Posteriormente, la Declaración de la Cumbre de Bucarest de la OTAN, en la que se daba la bienvenida a las aspiraciones euro-atlánticas de Georgia y de Ucrania, indicando que ambos países serían incorporados como miembros en el futuro, no hicieron más que endurecer la posición de Rusia, que no dudaría en utilizar su poder militar para asegurar su preeminencia regional. Un resultado directo de esta dinámica de creciente enfrentamiento, fueron la guerra de agosto de 2008 con Georgia y la crisis de Crimea de 2014.

Alexander Lukin (2018, p.3) sostiene que, si bien en teoría Rusia tenía la opción de elegir entre una política de alineamiento con Occidente y una política exterior independiente, las políticas implementadas por Occidente y fundamentalmente por los Estados Unidos, le quitaron a Moscú esa opción, ya que no se lo recibió como un miembro valorado de una alianza, sino que se le demandaba una rendición incondicional en todo terreno. Desde esta posición de minusvalía, fue que hacia el año 2008 el gobierno ruso decidió impulsar importantes reformas militares e incrementar el gasto en defensa. Como consecuencia de esta readquirida fortaleza, que redundó en la utilización del poderío militar ruso para llevar adelante movimientos que resultaron en la modificación de fronteras y la anexión de territorios, quedó en evidencia la clara intención rusa de volver a competir con la OTAN. Posición que el Presidente Putin, se aseguró de dejar en claro en abril de 2005, ante el Consejo de la Federación de Rusia, cuando señaló que el colapso de la Unión Soviética había sido el mayor desastre geopolítico del siglo¹²⁹, y también en la Conferencia de Seguridad de Múnich en 2007, cuando se refirió al mundo unipolar como algo

¹²⁹ En aquella ocasión, Vladimir Putin dijo: “Por encima de todo, debemos reconocer que el colapso de la Unión Soviética fue el desastre geopolítico mayor del siglo. Decenas de millones de nuestros ciudadanos y compatriotas se encontraron fuera del territorio ruso. Es más, la epidemia de la desintegración infectó a Rusia misma” (<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22931>)

inaceptable¹³⁰.

En lo que hace específicamente a los países del Cáucaso Sur, la percepción de la presencia intrusiva de Rusia ha sido un factor central en su historia. Una historia que se remonta al siglo diecinueve, pero que tiene un momento trascendental con su surgimiento como tres Estados independientes, en las postrimerías de la Primera Guerra Mundial. Este proceso sería interrumpido por su incorporación a la Unión Soviética, de la que emergerían luego de su disolución en 1989, para volver a recuperar su soberanía durante el año 1991. Debido a dicha experiencia, es que las dirigencias de Armenia, Azerbaiyán y Georgia, son especialmente conscientes de sus vulnerabilidades así como de las amenazas que se ciernen sobre estas jóvenes repúblicas y, por ende, de la importancia que en última instancia tendrán las alianzas internacionales que puedan forjar, para poder garantizar su propia supervivencia como Estados soberanos e independientes.

Los tres países del Cáucaso Sur, han sido moldeados por, y a la vez han sido objeto de, dinámicas de seguridad que se dieron en la región luego de su independencia, sin estar en condiciones de dirigirlos. Como consecuencia de ello, han tenido poco espacio de maniobra en la toma de decisiones, se han visto envueltos en conflictos internos o regionales y además han tenido que convivir con economías relativamente débiles o dependientes (Allison, 2004, p.463). Por ende, las políticas desarrolladas por sus respectivos gobiernos se han dado en contextos complejos, caracterizados por dificultades de todo orden: sociales, económicas, políticas; agravadas por los conflictos armados que los tres países han experimentado (Armenia con Azerbaiyán y Georgia con Rusia), Estos “conflictos congelados”, han sido temporariamente desactivados a través de la negociación de respectivos “cese al fuego”, pero aún no han encontrado una solución definitiva.

Entonces, si la amenaza proviene de Rusia, dada su manifiesta decisión de recuperar su hegemonía sobre el espacio post-soviético -algo que tiene una fortísima resonancia en la memoria colectiva de los pueblos del Cáucaso Sur, atento a los acontecimientos vividos

¹³⁰ En aquella ocasión, Vladimir Putin dijo: “Considero que el modelo unipolar no es solo inaceptable sino también imposible en el mundo actual. Y esto no sólo porque si hubiese un liderazgo individual hoy, y precisamente, en el mundo de hoy, entonces los recursos militares, políticos y económicos no serían suficientes. Lo que es aún más importante es que el modelo en sí mismo es defectuoso porque en su base no hay ni puede haber fundamentos morales para la civilización moderna” <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

en 1920 y 1921-, ¿por qué nos encontramos con tres definiciones en términos de alineamiento internacional que difieren tan notoriamente?

Como ha quedado en evidencia a lo largo de esta investigación, las amenazas que enfrentan los tres países son divergentes y hasta contradictorias, y dan cuenta de un contexto geopolítico muy distinto al que enfrentaron estas jóvenes repúblicas durante su primer surgimiento como entidades políticas independientes. Recordemos que hacia mediados del siglo diecinueve, Rusia había “conquistado el Cáucaso” y con posterioridad a la conclusión de la Primera Guerra Mundial, había avanzado sobre las tres jóvenes repúblicas del Cáucaso Sur, terminado con su independencia.

A la luz de aquella experiencia, las intenciones de recreación de la hegemonía rusa sobre el espacio post-soviético, también podrían haberse interpretado como el preanuncio de una amenaza sobre la integridad y soberanía de Armenia, Azerbaiyán y Georgia. El renovado interés ruso en recuperar su preeminencia sobre el denominado exterior cercano y la reconstrucción de su zona de influencia, así como en la recuperación de su poder militar, en principio, reforzarían este presupuesto. Asimismo, el rechazo del orden internacional unipolar y la creciente tensión con Occidente, también marca un giro que reforzaría ese carácter de amenaza potencial para los países que habían integrado la Unión Soviética.

Es oportuno recordar que, aunque la Unión Soviética representaba una amenaza para las nacientes repúblicas del Cáucaso Sur en los tiempos inmediatamente posteriores al fin de la Primera Guerra Mundial, las actitudes de los tres países fueron muy distintas, ya que oscilaron entre una férrea resistencia, en el caso de Georgia, y la resignación en el caso de Armenia, que veía en ello una protección en contra del avance turco; pasando por una actitud más ambigua en el caso de Azerbaiyán. Aquél patrón de resistencia frente a la amenaza rusa, marca un antecedente en la conducta de los tres países, que –en alguna medida- se extiende al presente.

En relación con ello, es importante observar que, desde un comienzo las relaciones entre las tres nuevas repúblicas del Cáucaso Sur y Rusia, transitaron por senderos diferenciados; así Georgia abandonó el Tratado de Seguridad Colectiva en 1999 y no formó parte de la OSTSC; posteriormente solicitó a Rusia el cierre de sus cuatro bases militares para, finalmente, abandonar la CEI luego del conflicto de agosto de 2008. Armenia, que se se cuenta entre los miembros fundadores de la OTSC y de la CEI,

aceptó la presencia de tropas rusas que resguardaran sus fronteras y tuvieran presencia dentro de su territorio y posteriormente se unió a la Unión Económica Euroasiática. Azerbaiyán mantuvo una línea de independencia de Moscú -aunque fue el primer Estado post-soviético en quedar libre de fuerzas militares rusas en 1993-, y si bien inicialmente se unió a la CEI y también firmó el TSC, el apoyo ruso a Armenia durante el conflicto de Nagorno-Karabaj y los intentos de derrocar al mismo Aliyev por su diplomacia independiente dañaron las relaciones con Rusia y, como consecuencia de ello dejaría de ser parte del TSC y no integraría ni la OTSC ni la UEE.

En síntesis y más allá del tenor de la relación que sostienen con la antigua metrópoli, se puede establecer que las amenazas que enfrentan las tres repúblicas del Cáucaso Sur, son divergentes y hasta contradictorias. A saber:

- Armenia percibe a Azerbaiyán como una amenaza y reconoce el apoyo explícito de Turquía, aunque probablemente no vea en sí misma a Turquía como una amenaza actual salvo en su conexión con Azerbaiyán;
- Azerbaiyán percibe fundamentalmente a Armenia como una amenaza y reconoce el apoyo que recibe de Rusia, a quién también ve como una amenaza en sí misma, aunque más lejana;
- Georgia, finalmente, percibe como una amenaza a Rusia que ya ha actuado afectando su integridad territorial, tanto en el caso de Osetia del Sur, como en el de Abjasia.

Un enfoque basado en la teoría del balance de amenazas, indica que la conducta de los Estados estará determinada por ellas -que estarán definidas no sólo por una distribución de poder efectivo, sino también por factores tales como la proximidad geográfica, por las capacidades ofensivas y por la percepción de las intenciones del Estado en cuestión. Observamos entonces, que la percepción de amenazas divergentes sigue siendo un problema central en el Cáucaso Sur. Al respecto, el análisis de Walt viene a moldear en una forma más precisa el abordaje realista, en tanto el balance buscado entre Estados no será consecuencia exclusivamente de un solo factor (el poder) sino, y principalmente, de la amenaza percibida, ante la cual, podrán decidir entre distintas formas de actuar.

Como dato complementario, resulta interesante volver sobre la reflexión que hicieron hace años Buzan y Wæver (2003, p.422-423), indicando que no se podía descartar el posible surgimiento de un sub-complejo de seguridad regional en el Cáucaso Sur, debido al

tentativo esquema de bipolaridad que percibían que podía darse entre los Estados regionales y las potencias externas, en tanto se podía apreciar el apoyo de Turquía y de los Estados Unidos a Azerbaiyán y a Georgia, mientras que Rusia e Irán apoyaban a Armenia.

Un trabajo publicado por la Universidad de Johns Hopkins en el año 2008, señalaba que el Cáucaso Sur había cobrado importancia a través de su ubicación estratégica y del descubrimiento de recursos energéticos. En tal sentido, su ubicación entre Rusia, Turquía e Irán –también conectando a Europa con Asia-, así como sus reservas de gas y de petróleo (en el caso de Azerbaiyán) y su posicionamiento como la principal ruta de tránsito para la exportación de la energía proveniente del área del Caspio, habrían logrado que gradualmente se le otorgara mayor importancia geoestratégica. El mismo estudio, explicaba también que, especialmente después de septiembre de 2001, con la presencia militar de los Estados Unidos y de sus aliados en Asia Central, Afganistán y Medio Oriente, el Cáucaso Sur se había convertido en un área crucial para establecer una conexión entre el territorio de la OTAN y las operaciones militares desplegadas en Asia Central. A su vez, destacaba que el creciente interés internacional había incrementado la polarización de la política regional, haciendo más complicado el camino de la región hacia su estabilidad. Concluía que los alineamientos que emergían de estas diferentes percepciones de las amenazas eran contradictorias y potencialmente devastadoras para la seguridad regional, y en tal sentido, existía un agudo déficit de seguridad en el Cáucaso Sur (Cornell et al., 2004, p.5).

El tiempo ha transcurrido desde entonces y, sin embargo, el cuadro de situación no difiere demasiado del descrito: es decir que hacia el año 2016 –en que finaliza el período bajo estudio- el déficit de seguridad seguía siendo uno de los problemas centrales de la región. No se había avanzado en la resolución de los “conflictos congelados” de Nagorno-Karabaj, ni de Abjasia ni de Osetia del Sur. Es más, se podría argumentar que en ciertos aspectos, se ha experimentado un probado retroceso.

En el caso de Nagorno-Karabaj, Armenia y Azerbaiyán no se han puesto de acuerdo sobre la forma de encaminar el proceso de paz, y el cese al fuego ha sido violado en numerosas ocasiones desde su establecimiento, alcanzando una violencia inusual en

marzo de 2008, en agosto de 2014, y en abril de 2016 cuando la escalada llegó a extremos sin precedentes, dejando un saldo de más de un centenar de muertos¹³¹.

En los casos de Osetia y de Abjasia, Rusia suscribió con ambas partes dos Tratados de Alianza y Asociación Estratégica en el año 2014, con el propósito de llevar adelante una “política exterior consensuada”, que por supuesto fue mal recibida en Georgia. Previo a ello, en el año 2013 había comenzado a desarrollar un esquema de “borderización”, que consistió en la construcción de murallas de separación entre los territorios de Abjasia y de Osetia del Sur con Georgia, que han derivado en el aumento del recelo y la desconfianza entre rusos y georgianos.

Posteriormente, también la UE demostraría un mayor interés en la región, algo que se vería reflejado en el documento sobre Estrategia de Defensa Europea, del Consejo Europeo del año 2003, en el que se establece que la UE “debe tener un interés más decidido y activo en los problemas del Cáucaso Sur” (Popescu, 2011, p.319), a la vez que se designó un Representante Especial para el Cáucaso Sur. Este creciente acercamiento resultaría además, en la incorporación de los tres países de la región al esquema de la Política del Vecindario Europeo (PVE) en 2004, iniciativa que daría lugar al establecimiento de Planes de Acción, y posteriormente -a través de la Asociación Oriental- abriría la posibilidad de negociación y suscripción de Acuerdos de Asociación.

Pero con anterioridad a ello, la OTAN –que ya había iniciado un proceso de expansión hacia el este- incorporaría a los tres países del Cáucaso Sur a la Asociación para la Paz (ApP) en el año 1991. Azerbaiyán y Georgia aprovecharían al máximo dicho programa, mientras que Armenia tendría una participación más limitada, debido a su alianza con Rusia y a sus malas relaciones con Turquía. En el año 2004 la OTAN declarararía su renovado interés en el Cáucaso Sur y también nombraría un Representante Especial del Secretario General para el Cáucaso Sur. La manifiesta intención de Georgia de pasar a ser parte de la OTAN y la declaración de la Cumbre de Bucarest en 2008 señalando la favorable disposición de la Organización, se verían truncadas por el conflicto ruso-georgiano de agosto de ese mismo año, que dejaría en claro la firmeza de la oposición rusa frente a una eventual ampliación que pudiera incluir a un país del Cáucaso. La

¹³¹ Estos choques quedarían eclipsados ante los enfrentamientos que tuvieron lugar durante seis semanas a fines del año 2020, y que concluyeron con un cese al fuego negociado a instancias de Rusia, en los que habrían muerto 5.000 personas (<https://www.economist.com/europe/2020/12/16/azeris-return-to-their-ruined-old-homes>)

Guerra de agosto pareció marcar un antes y un después, ya que desde entonces, la posición de la OTAN y de los Estados Unidos y sus aliados ha sido más cauta y conservadora.

A la vez, empresas multinacionales de Occidente se fueron involucrando crecientemente en la explotación y transporte de hidrocarburos en la región. El oleoducto Bakú-Tiblisi-Ceyhan, financiado por BP y Amoco, que permitiría un fácil acceso del petróleo del Caspio a los mercados de Occidente, así como la explotación de las reservas de gas de Shah Deniz, y la construcción del gasoducto Bakú-Tiblisi-Erzurum, también liderado por BP, han tenido una enorme importancia económica y geopolítica, en tanto establecen una vía de comunicación directa entre el Caspio y Europa. Su construcción, sin dudas, ha alterado el balance de poder en la región del Mar Caspio, y más específicamente en el Cáucaso Sur, ya que ha reforzado la autonomía política y económica tanto de Azerbaiyán, como de Georgia, reduciendo la influencia rusa, y a la vez, fomentando la participación de actores provenientes de Europa y los Estados Unidos.

En ese orden, tanto Europa como los Estados Unidos han sido entusiastas en su apoyo de la creación de infraestructura que sirviera para conectar la producción de gas y de petróleo de la región del Caspio con los mercados de Occidente -alejados del control ruso-, para que el suministro de energía no pudiera seguir siendo utilizado como un recurso coercitivo. Así, luego del fracaso del proyecto Nabucco, la UE impulsó la construcción del Trans-Anatolian Natural Gas Pipeline (TANAP), una iniciativa de menor costo económico que transportará gas desde Azerbaiyán a Turquía, en donde se unirá con el Trans-Adriatic Pipeline, que conecta a Turquía con Grecia y Albania. Estos gasoductos formarían parte del llamado Corredor de Gas del Sur, cuyo inicio de operaciones estaba programado para 2018 (German, 2014, p.18)¹³².

Las inversiones dirigidas a la explotación de recursos energéticos y al desarrollo de infraestructura para su transporte, no solamente han beneficiado a Azerbaiyán y a Georgia, ya que también han resultado en un gran beneficio para Turquía, país con pocos recursos energéticos y que importa aproximadamente el 90% del petróleo y del gas que consume.

¹³² Finalmente la construcción finalizó en noviembre de 2020 y el primer suministro se produjo el último día del año 2020. *Hurriyet Daily News* (12/2/2021).

Pero el avance de los países de la Alianza Occidental, tuvo como correlato la reacción rusa, que retomó el camino iniciado con la creación de la CEI y posteriormente del Tratado de Seguridad Colectiva.

Como se ha señalado, los resultados de estos emprendimientos fueron desparejos, y si bien la CEI no llegó a convertirse en la entidad que Rusia aspiraba, y en 2002 el Tratado de Seguridad Colectiva se transformaría en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, que estaría integrada por Armenia, Belarús, Rusia, Kazakstán, Kirguistán y Tayikistán, pero que no contaría con la participación ni de Azerbaiyán ni de Georgia¹³³.

Posteriormente, en el año 2009 Rusia relanzaría una nueva iniciativa de institucionalización, a través de la Unión Económica Euroasiática, que sería integrada por Rusia, Kazakstán, Belarús, Armenia y Kirguistán, pero no por Azerbaiyán y Georgia.

Otros aspectos importantes que se deben tener en cuenta para completar este cuadro regional y su penetración por actores externos, es que, por su parte, Irán alberga la intención de convertirse en una potencia regional, compitiendo también con Turquía y con Rusia. A su vez, Teherán tiene consideraciones de seguridad en el Cáucaso Sur, ya que cualquier intensificación de la violencia en la zona seguramente tendría importantes repercusiones para Irán en términos de seguridad fronteriza, flujos de refugiados y daño a la infraestructura de energía que ha construido con Armenia. Turquía, por su lado, tiene claros intereses de seguridad y económicos en la región, y está tangencialmente involucrada en el conflicto de Nagorno-Karabaj a través de su apoyo a Azerbaiyán. Asimismo, tiene consideraciones de seguridad energética, relacionadas con la infraestructura que la conecta con Azerbaiyán a través de Georgia, y con la necesidad de mantener esa vía de provisión activa. La construcción de la capacidad militar rusa en Armenia, que creció con su intervención en Siria, también es una preocupación para Turquía que ha asegurado su apoyo a Bakú.

No obstante ello, el Cáucaso Sur no es una arena prioritaria ni para Irán ni para Turquía. Irán está involucrada solo marginalmente en el Cáucaso Sur y Turquía está ocupada en otros escenarios externos -como ser Siria e Irak-, así como por su seguridad interna, crisis de refugiados y la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, ambos países están preocupados por la posible conducta de Rusia y son conscientes de que una potencial escalada en el conflicto de Nagorno-Karabaj podría generarles complicaciones. De hecho,

¹³³ <http://www.odkb.gov.ru>

Irán fue afectado por la escalada de violencia de abril de 2016, en que algunos pueblos fronterizos fueron atacados con morteros. Y aunque Turquía se ha resistido a intervenir directamente en el conflicto de Nagorno-Karabaj —a pesar del Acuerdo de Asociación Estratégica y Asistencia Mutua de 2010 suscrito con Azerbaiyán— puede ver dificultada su política de no-intervención¹³⁴ si Armenia decide atacar la infraestructura energética de Azerbaiyán o si el conflicto desatara finalmente una guerra de amplia escala. En sentido contrario, tanto Irán como Turquía contribuyen a la seguridad de la región ofreciéndose como anfitriones tanto de procesos de paz como de diálogo. Hasta fines de 1990s, Irán estaba informalmente vinculado al Grupo de Minsk, y el eventual restablecimiento de ese rol podría tener un efecto positivo. Turquía es parte del Grupo de Minsk, y podría jugar un papel importante, por un lado restableciendo relaciones diplomáticas con Armenia, y por otro, como facilitador del diálogo entre Armenia y Azerbaiyán (Melvin y Klimenko, 2016). Pero más allá de la penetración de actores como Turquía e Irán, la tendencia hacia la bipolaridad -con las particularidades descritas en los párrafos anteriores- se ha ido consolidando con el correr de los años, dando como resultado opciones excluyentes de alineamiento para los tres países de la región. De hecho, como me señalara el Representante de la UE en Ereván, cuando la UE percibió las dudas de Armenia para avanzar con la firma del Acuerdo de Asociación, se le dejó en claro que las alternativas eran “o Rusia o la UE”.

Como señala Walt (1987, p.17), en el marco de anarquía que rige las relaciones internacionales, los Estados conforman alianzas para protegerse y su conducta estará determinada por las amenazas que perciben. Enfrentados a ellas, señala que las alternativas con las que cuentan, son por un lado, buscar aliados para balancear frente al poder amenazante o alternativamente, plegarse al promotor de dicha amenaza, para evitar el riesgo de ser atacado. En el balanceo la alianza se conforma con otros “amenazados” en contra del “amenazante”, mientras que en el caso del plegamiento se establece un alineamiento o alianza con la fuente de peligro, es decir con el Estado “amenazante”. En su opinión, la primera opción sería preferible por la simple razón que ningún gobernante puede estar totalmente seguro de lo que el otro Estado va a hacer. El plegamiento, en cambio, sería más riesgoso porque incrementa los recursos accesibles al

¹³⁴ Según destaca un artículo del “New York Times” sobre el conflicto de 2020: la directa participación de Turquía en apoyo de su aliado étnico, Azerbaiyán, en una zona tradicionalmente de influencia rusa, torno una disputa local en una regional (<https://www.nytimes.com/article/armenian-azerbaijan-conflict.html>)

Estado amenazante y requeriría de la confianza y tolerancia continuas del amenazado. Siguiendo este enfoque teórico, encontramos que los países tienden a formar alianzas para balancear en contra las amenazas, más que en contra del crudo poder (si bien no se puede dejar de reconocer que la distribución del poder es un factor extremadamente importante). En tanto que la habilidad de proyectar poder disminuye con la distancia, los países vecinos tienen mayor capacidad de convertirse en una amenaza que aquellos distantes geográficamente. Asimismo, aquellos Estados que se encuentran próximos a otro que posee una gran capacidad ofensiva, pueden verse forzados a plegarse porque las alianzas de balanceo simplemente no son factibles (por ejemplo, porque se encuentran geográficamente muy distantes), ya que se verán forzados a adecuarse frente a la amenaza más inmediata (Walt, 1987, p.29-30). Al respecto, parece relevante recordar que durante uno de los encuentros que sostuve en Bakú, uno de mis entrevistados subrayó la importancia de este aspecto, indicándome que Azerbaiyán no quería generar las suspicacias de Rusia ya que consideraba que los Estados Unidos se encontraban demasiado lejos.

En conexión con lo anterior, parece oportuno volver sobre el concepto de los Complejos de Seguridad Regional (CSR), que se conforman como resultado del juego entre, por un lado, la estructura anárquica del sistema internacional y las consecuencias del balance de poder, y por otro, las presiones establecidas por la proximidad geográfica. Desde la perspectiva regionalista entonces, también se entiende que la mera adyacencia física tiende a generar más interacción de seguridad que la que se pudiera dar entre Estados situados en distintas regiones, distantes unos de otros (Buzan, Wæver, 2003, p.44-45).

Pero las alternativas para un Estado que hace frente a una amenaza, no se agotan en el balanceo y el plegamiento, ya que una confianza excesiva en la asistencia externa puede inclinar a los países débiles a eludir ambas alternativas, asumiendo que existen opciones menos “onerosas”. Así, un Estado débil puede entender que existen suficientes intereses en juego que obligarán a terceros Estados a salir en su auxilio en caso de sufrir una agresión. En tal caso, el país amenazado puede optar por recurrir a una actitud de *free riding* (beneficiario gratuito), a la espera de beneficiarse de un esquema de seguridad provisto o garantizado por otros. El *free riding* puede ser considerado como una política óptima para los Estados débiles, ya que podrá evitar destinar mayores esfuerzos y recursos a su defensa y protección, que estarán a cargo de terceros. Una opción

semejante es la del *buck passing* (traslado de costo), que puede definirse como el intento de un país de hacer que otro Estado asuma el peso de disuadir o eventualmente enfrentar al agresor, mientras el Estado amenazado permanece al margen. El “pasador”, en este caso, reconoce la necesidad de detener al agresor pero busca que otro asuma los costos de la disuasión o del enfrentamiento (Mearsheimer, 2001, p.156-156). Ambas, son formas de mantener un equilibrio entre la amenaza que surge del agresor y la posible defensa de un tercer Estado, interesado en preservar la integridad del amenazado, lo que permite evitar la consolidación –al menos formal- de alianzas como en el caso del balanceo y del plegamiento.

Mearsheimer (2001, p.139) sostiene que otra alternativa frente a la amenaza podría ser la pacificación, estrategia que aspira modificar la conducta del agresor mediante la concesión de poder, con la esperanza de que el agresor se sienta más seguro y por lo tanto no tenga la necesidad de seguir actuando agresivamente. Pero argumenta que, tanto la pacificación como el plegamiento, no son estrategias particularmente efectivas, ya que conceden más poder al agresor, lo que preanunciaría serios problemas en un sistema que se encuentra definido por la anarquía.

Aunque Mearsheimer y Waltz llegan a la misma conclusión al señalar que el plegamiento se da excepcionalmente, lo hacen fundamentándola en razones diferentes. Para el primero, esto significaría variar la distribución de poder en favor del más poderoso, lo que violaría el canon básico del realismo ofensivo que apunta maximizar el poder relativo. En cambio, para Waltz, el sistema induce al balanceo en tanto los países buscan principalmente mantener su posición en el sistema y no la maximización de su poder. La precaución que no se debiera perder de vista, no obstante, es que así como las grandes potencias difícilmente recurrirán al plegamiento, los países de menor poder relativo quizá se puedan ver forzados a hacerlo por carecer de alternativas (Snyder, 2002, p.162-163). En todo caso, este trabajo está abocado a explicar las razones que llevan a tres países relativamente débiles, que integran un mismo Sub-complejo de Seguridad Regional, a definir tres estrategias divergentes frente a las amenazas a su seguridad.

El cuadro se completa, con percepciones contradictorias respecto de las amenazas de parte de los tres países, que por ende, derivan en resultados divergentes a la hora de definir alineamientos y forjar alianzas. Como se estableciera previamente, la amenaza ya no es percibida –como durante la primera independencia de las repúblicas del Cáucaso

Sur- como proveniente monolíticamente desde Rusia, sino como provenientes de distintas fuentes, y en consecuencia, los alineamientos –destinados a proveer seguridad frente a dichas amenazas- también difieren. A la vez, este proceso se desarrolla en un cuadro geopolítico distinto al que enfrentarían las nacientes repúblicas del Cáucaso Sur entre los años 1919 y 1921 -ya que existen opciones de alineamientos y alianzas, que no se daban en aquél momento-, como consecuencia de un esquema de bipolaridad que se ha ido consolidando en la región, en tanto la UE, como los Estados Unidos y la Alianza Occidental han decidido involucrarse más decididamente, iniciando una suerte de pulseada geopolítica con Rusia.

La conclusión a la que he arribado en esta investigación es que, Armenia que se ve amenazada por Azerbaiyán –y en una forma más distante por Turquía- ha desarrollado una estrategia de *plegamiento* con Rusia, para garantizar su seguridad. Una alianza con Rusia ha sido clave en el plan de defensa de Ereván en torno de la disputa de Nagorno-Karabaj, en tanto Rusia es el mayor proveedor de armamento de Armenia¹³⁵. Además, Armenia cuenta con la presencia de dos bases militares rusas en su territorio: una base aérea rusa en Erebuni cerca de Ereván -situada a 40 kilómetros de la frontera turca-, y la base rusa de Gyumri, la segunda ciudad más grande de Armenia, en donde se estiman que prestan funciones entre 3 y 5 mil soldados rusos. La presencia militar rusa en Armenia está vinculada con el enfrentamiento con Azerbaiyán por el conflicto de Nagorno-Karabaj, pero también con la idea rusa de “alejar” su frontera con potenciales enemigos (Irán y Turquía). La estrategia de plegamiento Armenia, también posee otros componentes, como su pertenencia tanto a la OSTC como a la UEE, y su dependencia de la provisión energética rusa, así como de otros aspectos ligados a su comercio (es su principal socio comercial) y su economía (inversiones, remesas).

Una creciente fuente de preocupación para Armenia es la diferencia en el poder económico que existe con respecto a Azerbaiyán, lo que se proyecta en una enorme brecha en el gasto militar, que no hace más que ampliar la distancia en las capacidades de uno y otro. Como se apuntara en pasajes anteriores, mientras que el gasto militar de Armenia durante el año 2015 ascendió a USD 447 millones -lo que significó el punto máximo en una tendencia de constante crecimiento- el gasto militar de Azerbaiyán en el mismo período ascendió a los USD 3.020 millones, es decir, que en el ejercicio referido

¹³⁵ Una muestra de ello es el anuncio hecho a principios del año 2016 por el gobierno ruso, de un préstamo a Armenia de USD 200 millones para la adquisición de equipamiento militar ruso.

representó más que seis veces el gasto armenio¹³⁶. Esta es una tendencia que difícilmente pueda revertirse, con lo cual la situación militar de Armenia *vis á vis* Azerbaiyán, solo parecería estar encaminada hacia un progresivo deterioro relativo, lo que favorecerá una mayor dependencia de Rusia.

Por su parte Georgia, que se ve amenazada por Rusia, ha optado por una estrategia de *balanceo* a través de la búsqueda de una alianza con la UE y la OTAN. El distanciamiento con Moscú, sin embargo, fue progresivo, ya que inicialmente Georgia se incorporó a la CEI y también al TSC (del cual dejó de ser parte en 1999). Luego del conflicto de agosto de 2008, que produjo un quiebre definitivo en la relación con Rusia, Georgia también decidiría dejar la CEI.

Las crecientes tensiones con Rusia, reforzarían la voluntad del gobierno georgiano de acentuar sus esfuerzos para ingresar a la OTAN y de acercarse a la UE. El documento “Concepto de Seguridad de Georgia” del año 2012, es categórico al destacar que “Georgia aspira a ser parte de las estructuras europea y euro-atlántica –como una herramienta de interés de seguridad nacional- que le permitirá consolidar su democracia y fortalecer su seguridad nacional” (Ondrejcsak, 2012, p.47-58). Asimismo, fue el único país del Cáucaso Sur que suscribió un Acuerdo de Asociación con la UE (con la expectativa puesta en que este fuera un primer paso hacia su futura incorporación como miembro pleno).

Su relación con la OTAN ha sido fluida y ha crecido en intensidad, por lo menos hasta la declaración de intenciones de la Cumbre de Bucarest en 2008, que preanunciaba su futura incorporación. La Guerra de agosto marcó un punto de inflexión y, al final del período analizado, no parecería que dicho objetivo estuviera cerca de cristalizarse ya que, más allá de las declaraciones, no se ha formalizado una hoja de ruta para ingreso.

Sin embargo, tanto las opiniones de mis entrevistados como las definiciones políticas de los gobiernos de Saakashvili y de Sueños Georgianos, no parecerían alterar la firme determinación de ingresar a dicha Organización y a la UE como miembro pleno. Por su parte, Azerbaiyán, que también se siente vulnerable ante Rusia, ha logrado un nivel de asociación con Occidente –a través de la provisión de energía y de los negocios que van asociados a la exploración/explotación y transmisión- que le permite tener una actitud de *free-riding*, ya que parecería estar convencida de que otros Estados asumirán el costo de

¹³⁶ Stockholm International Peace Research Institute (www.sipri.org)

disuadir a potenciales agresores y, llegado el caso, también de su defensa. Esta opción está sin dudas basada en el reconocimiento del interés de los Estados Unidos y de Europa en la provisión de gas y de petróleo azerí y el desarrollo de la infraestructura para su transporte, que entre otras consecuencias, ha derivado en que Azerbaiyán haya sido considerado un “socio estratégico energético de la UE” en varios documentos, programas y declaraciones (Halbach, 2011, p.306). En un pasaje anterior de este trabajo, se señaló que el oleoducto Bakú-Tiblisi-Ceyhan así como el gasoducto Bakú-Tiblisi-Erzurum, tienen una enorme importancia económica y política, pero también simbólica, en tanto establecieron una vía de comunicación directa entre el Caspio y Europa. Como consecuencia de su desarrollo, el balance de poder en el Cáucaso Sur se vio afectado, reforzando la autonomía política y económica de Azerbaiyán y también –aunque en menor medida- de Georgia, reduciendo la influencia rusa y fomentando la participación de actores occidentales provenientes de Europa y los Estados Unidos

Asimismo, la alianza forjada con Turquía, país miembro de la OTAN, al cual lo unen intereses comerciales y económicos, así como aspectos históricos e identitarios, también le otorga un reaseguro ante una eventual amenaza. Por ello, la estrategia desarrollada por Azerbaiyán -que erróneamente puede ser interpretada como un “decidir no decidir”-, es pragmática y, a la vez, cauta en tanto busca desalentar una posible reacción rusa, que pudiera resultar de un alineamiento declarado con Occidente.

Otro aspecto que he abordado en mi investigación, y que plantean tanto Aron como Walt es, si más allá de las consideraciones de seguridad, los Estados con políticas domésticas semejantes, son más proclives a aliarse que los Estados cuyos órdenes internos difieren en forma manifiesta. A la vez, me he detenido en la observación de otros factores que pudieran haber influido en la conformación de dichas alianzas, como ser, cuestiones identitarias, relaciones históricas, aspectos culturales, vínculos económicos y comerciales. La totalidad de los entrevistados durante mis recorridos por Ereván, Bakú y Tiblisi, fue categórica en señalar que los alineamientos decididos por los gobiernos de Armenia, Azerbaiyán y Georgia, estuvieron basados en criterios de seguridad asentados en sus diferentes vulnerabilidades y en sus diferentes percepciones de las amenazas que los acechan, y de ninguna forma fueron el resultado de coincidencias ideológicas o semejanzas de orden institucional, así como tampoco aspectos identitarios, históricos o culturales. En el mismo sentido, en abril de 2019 en el marco de la Conferencia de

Seguridad de Estambul, tuve la oportunidad de conversar con Nodar Kharshiladze, fundador del Georgia Strategic Analysis Center y ex Viceministro de Asuntos Internos de Georgia, quién coincidió en señalar que indudablemente la seguridad nacional ha jugado un rol fundamental en la modelación de las políticas exteriores de los tres Estados en cuestión y, agregó que las guerras o la posibilidad de nuevos conflictos han empujado a los tres países a reclinarse en actores más fuertes que, en alguna medida puedan proveerles la seguridad que carecen. Añadió que, en el caso de Armenia y de Georgia, las opciones fueron muy claras en favor de Rusia y de la Alianza Occidental respectivamente, mientras que Azerbaiyán ha podido operar en un contexto más favorable –consecuencia de sus recursos energéticos, de la inversión de actores privados de Occidente y de la construcción de infraestructura energética favorecida e impulsada por países de Occidente- que le ha permitido negociar desde una posición de mayor fortaleza.

No obstante, alguno de los entrevistados ha hecho alusión a cuestiones identitarias (“Georgia pertenece a Europa”) y también nos encontramos con la sentencia de Heidar Aliyev “una nación con dos Estados”, para referirse al vínculo entre Azerbaiyán y Turquía. Esa relación identitaria, habría sido el origen de la expectativa frustrada de parte de Irán de contar con un aliado (dependiente) en Azerbaiyán, un país limítrofe, musulmán y chiita. Pero tampoco el factor identitario parecería haber tenido un peso decisivo en la conformación de las alianzas.

Es indudable que en la definición de los patrones de amistad y enemistad, pueden estar influidos por varios factores -como ser, la historia, la cultura, la religión y la geografía-, y en gran medida también responden a un criterio de *path dependency*, que establece una dinámica de retroalimentación que sirve para reproducir y consolidar un patrón de conducta (Buzan, Wæver, 2003, p.50). Así, la enemistad entre Armenia y Azerbaiyán -que actualmente se encuentra centrada en Nagorno-Karabaj-, tiene antecedentes que se remontan a los pogromos de Bakú del año 1905, que también se conocen como la Guerra Armenio-Tártara. Otro tanto se podría decir de la relación de Georgia con Rusia, y la sangrienta ocupación por parte del ejército rojo en 1921. Ahora bien, sin dejar de entender su peso y significación, nuevamente, la conclusión a la que he arribado es que su influencia es visible, solamente en la medida en que dichas tensiones están asociadas a amenazas actuales.

Otros aspectos que han sido analizados, como el comercio y las inversiones, revelan que

en las vinculaciones comerciales pero fundamentalmente en los flujos de inversiones, se reproduce en alguna medida la proximidad o distancia que también se da en los vínculos que existen en el plano estratégico y de seguridad: por un lado, es evidente la fuerte asociación entre Armenia y Rusia, tanto en términos de comercio como de inversión externa directa. Por otro lado, se observa una relación comercial de importante volumen entre Georgia y Rusia, que no se ve reproducida en el plano de las inversiones. Finalmente, por el lado de Azerbaiyán, se observa también una presencia importante de Rusia a nivel comercial (sobre todo como país de origen de sus importaciones), pero esta preeminencia no se sostiene en el plano de las inversiones, en el que solamente representa el 6% del total en el año 2016. Las inversiones ligadas a la explotación de gas y de petróleo, así como a la construcción de infraestructura energética (oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan, gasoducto Bakú-Tbilisi-Erzurum), constituyen un capítulo aparte, en tanto su impacto va más allá de lo económico, ya que ha aumentado el margen de acción política de Azerbaiyán, y también de Georgia, a la vez que ha disminuido la influencia relativa de Rusia en la región. Esto lo convierte en un componente que tiene una fuerte incidencia en las relaciones de poder, no solo por lo anterior, sino también por la conexión energética establecida con Europa a través del Corredor de Gas del Sur.

También en el caso de Armenia, la provisión de energía es un aspecto que la acerca a Rusia, como lo destacó uno de mis entrevistados al referirse a la seguridad energética que garantizaba la asociación con Rusia y que no estaba considerada en el Acuerdo de Asociación con la UE.

Sin dejar de reconocer la posibilidad de una relación de retroalimentación entre estos distintos aspectos que vinculan a los Estados que conforman una determinada alianza (la seguridad con la ideología, la identidad, la historia, el comercio y/o las inversiones), los elementos aportados en mi investigación apoyan la conclusión que las diferentes alianzas y alineamientos de los países del Cáucaso Sur, son la respuesta a las divergentes amenazas que dichos Estados enfrentan y, por ende, están destinadas a asegurar su supervivencia como países soberanos. En tal sentido, y desde un abordaje realista se puede concluir que las alianzas basadas en la ideología (o en aspectos identitarios u otros que no estén directamente relacionados con la seguridad) difícilmente subsistirán cuando aparezcan intereses más pragmáticos, como la propia supervivencia del Estado (Walt, 1990, p.33-45).

BIBLIOGRAFÍA:

BIBLIOGRAFÍA CITADA:

- Allison, Graham. (2020). The New Spheres of Influence. *Foreign Affairs*, Vol, 99, N° 2, Mar/Apr
- Allison, Roy. (2004). Regionalism and the Changing International Order in Central Eurasia. *International Affairs*, Vol. 80.3.
- Anderson, Benedict. (2016). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso.
- Aron, Raymond. (2003). *Peace & War. A Theory of International Relations*. Transaction Publishers.
- Antunes, Sandrina y Camisao, Isabel. (2017) Realism. Edit. Stephen McGlichey. *International Relations Theory*. E-International Relations Publications.
- Avaliani, Dmitri. (2013). The Nabucco Gas Pipeline vs the South Stream. *Tabula*. <http://www.tabula.ge>
- Baddeley, John F. (2005). *The Russian conquest of the Caucasus, 1854-1940*. Elibron Classics Replica Edition of the edition published in 1908 of Longmans, Green & Co.
- Barbashin, Anton. (2015). The Eurasian Illusion. The Myth of Russia's Economic Union. *Foreign Affairs*. <http://www.foreignaffairs.com/articles>.
- Benashvili, Giorbi y Asanidze, Nika. (2016) Economic Development of the South Caucasus East-West Crossroad. *The 2016 WEI International Academic Conference Proceedings*.
- Berman, Ilan. (2016). Iran's Eurasian Adventure. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2016-02-24/irans-eurasian-adventure>.
- Brown, Catherine. (7 de febrero de 2014). How Russia's writers saw the Caucasus. *Financial Times*, ft.com/life&arts.
- Brzesinski, Zbigniew. (2012). *Strategic Vision. America and the Crisis of Global Power*. Basic Books.
- Buzan, Barry y Waever, Oli. (2003). *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge University Press.

Calvo Alvero, José Luis. (2012). Irán, el Cáucaso y la seguridad del mar Caspio. *El Gran Cáucaso*. Cuadernos de Estrategia 156. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa de España.

Carrere D'Encausse, Helene. (1978). *L'Empire éclaté*. Flammarion. Librairie Générale Française.

Charbonneau, Louis. (10/02/2007). Putin says U.S. wants to dominate world. *Financial Times*, (<https://www.reuters.com/article/us-russia-usa-idUSL1053774820070210>)

Civilitas Foundation. (2014). Armenia 2013. *A Year of Expectations and Surprises*. <https://civilitasfoundation.org/v3/publications/armenia-2013-a-year-of-expectations-and-surprises/>

De Bellaigue, Christopher. (2017). *The Islamic Enlightenment*. Penguin Random House.
Democracy in the Caucasus. An Uncertain Future. (14 Nov. 2013). *The Economist*. <http://economist.com/node2/21589932>.

Devrim, Deniz. (2012). El papel de Turquía como potencia regional en el Cáucaso y el mar Negro. *El Gran Cáucaso*. Cuadernos de Estrategia 156. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa.

De Wall, Thomas. (2010). *The Caucasus: An Introduction*. Oxford University Press.

De Wall, Thomas. (2011). The Conflict of Sisyphus – The elusive search for a resolution of the Nagorno-Karabakh dispute. *South Caucasus - 20 Years of Independence*. Friedrich Ebert-Stiftung.

De Wall, Thomas. (2012). No America in the Caucasus. The False Promise of Westernization in Georgia. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/georgia/2012-12-05/no-america-caucasus>

De Wall, Thomas. (2013). *Black Garden: Armenia and Azerbaijan Through Peace and War*. 10th Year Anniversary Edition. New York University Press.

Erdmann, Gero y Engel, Ulf. (2006), Neopatrimonialism Revisited. Beyond a Catch-all Concept. *GIGA Research Program. Working Papers* No.16.

Erler, Gernot (2011). Europe's interest in a peaceful and stable South Caucasus. *South Caucasus - 20 Years of Independence*. Friedrich Ebert-Stiftung.

Eurasian Development Bank. (2013). Armenia and the Customs Union: Impact of Economic Integration. Centre for Integration Studies. Report 20.

Freedom House. (2014). *Nations in Transit 2014: Eurasia's Rupture with Democracy*. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/NIT2014%20booklet_WEBSITE.pdf

Freedom House. (2015). *Nations in Transit 2015 - Armenia*. www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/armenia

Freedom House (2015). *Nations in Transit 2015 - Azerbaijan*. www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/azerbaijan

Freedom House. (2015). *Nations in Transit 2015 - Georgia*. www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/georgia

Garibov, Azad. (2018). Azerbaijan, Georgia, Turkey: Advancing the Military Dimension of the Trilateral Partnership. *EUCACIS Online Paper*. No. 3. <https://www.cife.eu/Ressources/FCK/EUCACIS>

German, Tracey. (2014). *Russia and the Caspian Sea: Projecting Power or Competing for Influence*. Strategic Studies Institute. Army War College Press.

Giragosian, Richard. (2011). *US National Interests and Engagement Strategies in the South Caucasus. South Caucasus - 20 Years of Independence*. Friedrich Ebert-Stiftung.

Gramer, Robbie. (2015). *Why Moscow Doesn't Want Montenegro Joining NATO*. Foreign Affairs/articles. <https://www.foreignaffairs.com/articles/yugoslavia-montenegro/2015-12-24/new-thorn-russias-side>.

Goble, Paul. (2015). *Armenia Facing Demographic Collapse*. *Eurasia Daily Monitor* Vol: 12 No: 224. <https://www.refworld.org/docid/56a7a20c4.html>

Gourevitch, Peter. (1978). *The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics*. *International Organization*, Vol.32, No.4, autumn.

Halbach, Uwe. (2011). *The European Union in the South Caucasus: Story of a hesitant approximation*. *South Caucasus - 20 Years of Independence*. Friedrich Ebert-Stiftung.

Hobsbawm, Eric J. (1990). *Nations and Nationalism since 1780*. Cambridge University Press.

Hobsbawm, Eric y Ranger, Terence Ed. (1983). *The invention of Tradition*. Cambridge University Press.

Human Rights Watch. (2015). *Country Summary: Armenia*. <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/armenia>

Human Rights Watch. (2015). *Country Summary: Azerbaijan*. <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/azerbaijan>

Human Rights Watch. (2015). *Country Summary: Georgia*. <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/georgia>

Hurrell, Andrew. (2005). The Regional Dimension in International Relations Theory. Mary Farrell, Björn Hettne, and Luk Van Langenhove, eds. *Global Politics of Regionalism: An Introduction*. Pluto Press.

King, Charles. (2008). *The Ghost of Freedom: A History of the Caucasus*. Oxford University Press.

King, Charles y Menon, Rajan. (2010). Prisoners of the Caucasus. Russia's Invisible Civil War. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2010-07-01/prisoners-caucasus>

Khachatryan, Ani. (2014). *Antología de la Literatura Armenia*. Ediciones Carena.

Kirisci, K. & Moffat, A. (2015). *Turkey and the South Caucasus: An Opportunity for Soft Regionalism?* SPECTRUM Center for Strategic Analysis. Regional Security Issues.

Konrad Adenauer Stiftung. (2013). *The South Caucasus 2018. Facts, Trends, Future Scenarios*. Regional Program South Caucasus.

Kotkin, Stephen. (2008). Myth of the new cold war. *Prospect*. https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/myth_of_the_new_cold_war_0.pdf

Kotkin, Stephen. (2015). The Resistible Rise of Vladimir Putin. *Foreign Affairs*. Vol. mar-apr 2015. <https://www.foreignaffairs.com/reviews/resistible-rise-vladimir-putin>

Kotkin, Stephen. (2016). Putin Returns to the Historical Pattern. *Foreign Affairs*. Vol. may-jun 2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2016-04-18/russias-perpetual-geopolitics>

Krauthammer, Charles. (1990/1991). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*. Vol 70 No 1.

Kulhanek, Jakub. (2006). Russia and Near Abroad. Past and Present. *Association for International Affairs. Research Paper*. <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2006-121.pdf>

Kupatadze, Alexander. (2015). Continuity and Change: Corruption in Georgia. *Caucasus Analytical Digest* No. 78, 5.

Langerak, Isabelle. (2014). Regime Stability in Azerbaijan. *Turkish Policy Quarterly*. Winter.

Lieven, Anatol. (2001). Georgia: A Failing State? *Eurasianet*. <https://eurasianet.org/georgia-a-failing-state>

Lukin, Alexander. (2009). From a Post-Soviet to a Russian Foreign Policy. *Russia in Global Affairs*. <https://eng.globalaffairs.ru/articles/from-a-post-soviet-to-a-russian-foreign-policy/>

Lukin, Alexander. (2014). What the Kremlin Is Thinking. *Foreign Affairs*. Vol. jul-aug.

Lukyanov, Fedor. (2016). The Quest to Restore Russia's Rightful Place. *Foreign Affairs*. Vol. may-jun.

Mansfield, Peter. (2013). *A History of the Middle East*. Penguin Books.

Mearsheimer, John J. (1994-1995). The False Promise of International Institutions. *International Security*, Vol. 19, No. 3. MIT Press

Mearsheimer, John J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton & Company.

Meister S. & Vietor M. (2011), Southern Gas Corridor and South Caucasus. South Caucasus - 20 Years of Independence. Friedrich Ebert-Stiftung

Melvin, Neil J. (2016). Middle East conflict risks overspill into the Caucasus. *Stockholm International Peace Research Institute*. <https://www.sipri.org/commentary/blog/2016/middle-east-conflict-risks-overspill-caucasus>

Melvin, Neil J. y Klimenko, Ekaterina. (2016). Shifting conflict and security dynamics in the Caucasus: The role of regional powers. *Stockholm International Peace Research Institute*. <https://www.sipri.org/commentary/blog/2016/shifting-conflict-and-security-dynamics-caucasus-role-regional-powers>

Mustafayeva, Najiba. (2018). The Danger of No Peace, No War in Nagorno-Karabakh. *Turkish Policy Quarterly*, Vol.16 No.4, Winter.

Navasardian, Boris. (2011). Politics and Governance in Armenia: The Prospects for Democracy. *South Caucasus - 20 Years of Independence*. Friedrich Ebert-Stiftung,

New Russian Military Doctrine Labels NATO as Main Threat. (29 de diciembre de 2014) *DefenseNews*. <https://www.defensenews.com/global/europe/2014/12/28/new-russian-military-doctrine-labels-nato-as-main-threat/>

Nazaretyan, Hovhannes. (2017). Arms Supply to Armenia and Azerbaijan. EVN Report. <https://www.evnreport.com/spotlight-karabakh/arms-supplies-to-armenia-and-azerbaijan>

Nicol, Jim. (2013). *Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests*. USA Congressional Research Service.

Nicol, Jim. (2014). *Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests*. USA Congressional Research Service.

Novikova, Gayane. (2012). The Nagorno Karabakh Conflict Through the Prism of the Image of the Enemy. *Spectrum. In Depth Analysis*. Vol.4, Ed. Jan-Feb.

Nrayan, Ara. (2011). Armenia: 20 years of integration into capitalism – consequences and challenges. *South Caucasus - 20 Years of Independence*. Friedrich Ebert-Stiftung.

Ondrejcsak, Robert. (2012). Perspectives of NATO-Georgian Relations. NATO'S Future Partnerships (www.cenaa.org)

Öni, Ziya y Yilmaz, Suhanaz. (2009). Between Europeanization and Euro-Asianism: Foreign Policy Activism in Turkey during the AKP Era, *Turkish Studies*,10:1,7 — 2

Organización para la Cooperación y la Seguridad Europea. (2003). *Republic of Azerbaijan. Presidential Elections 15 October 2003. Final Report. OSCE/ODIHR*.

OTAN: diferencias sobre Ucrania y Georgia enrarecen el ambiente. (2008). *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/otan-diferencias-sobre-ucrania-y-georgia-enrarecen-ambiente/a-3232413>

Paul, Amanda. (2015). *The Eastern Partnership, the Russia Ukraine War, and the Impact on the South Caucasus*. Istituto Affairi Internazionali. Working papers 15.

Pedersen, Thomas. (2002). Cooperative Hegemony, Power, Ideas and Institutions in Regional Integration. *Review of International Studies*. Vol. 28, Issue 4.

Petrov, Roman. (2015). EU Association Agreements with Ukraine, Moldova and Georgia: New Instruments of Integration without Membership. *Czech Association for European Studies*. Vol. 2/2015.

Punsmann, Burcu G. (2011). Turkey's Interest and Strategies in the South Caucasus. *South Caucasus - 20 Years of Independence*. Friedrich Ebert-Stiftung.

Rogan, Eugene. (2016). *The Fall of the Ottomans. The Great War in the Middle East, 1914-1920*. Penguin Books.

Rumer E., Sokolosky R. y Stronski P. (2017). *U.S. Polity Toward the South Caucasus: Take Three*. Carnegie Endowment for International Peace. Paper, May.

Ruiz González, Francisco J. (2012). La Rusia caucásica y la relación de la Federación con el Cáucaso Sur. *El Gran Cáucaso*. Cuadernos de Estrategia 156. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. Madrid.

Rusetsky, Alexander. (2012). Una aproximación geopolítica al Cáucaso. *El Gran Cáucaso*. Cuadernos de Estrategia 156. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa.

Said, Kurban. (2000). *Ali and Nino*. Vintage Books.

Sarotte, Mary E. (2016). A Broken Promise? Foreign Affairs. Ed. Sep-Oct.

Shapovalova, Natalia. (2012). La UE en el Cáucaso Sur. *El Gran Cáucaso*. Cuadernos de Estrategia 156. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa.

Sharasheidze, Tornike. (2013). Georgia and the Vilnius Summit – Before and After. *Caucasus Analytical Digest*. No. 58, 18.

Shahnazaryan, David. (2014). Nervous Neighbors: Five Years After the Armenia-Turkey Protocols. *Turkish Policy Quarterly*. Vol.13, No.3.

Sokolsky, Richard y Charlick-Paley, Tanya. (1999). *NATO and Caspian Security: A Mission Too Far?* Rand Corporation. https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1074.html

Soppelsa, Jaques. (2016). Les défis géopolitiques du Sud Caucase. *Revue Politique et Parlementaire Internationale*. No.1079.

The Eurasian Union. The Other EU. (2014). *The Economist*. Vol. 8902, No 8901.

Swietochowski, Tadeusz. (1996). *National consciousness and political orientations in Azerbaijan, 1905-1920*, Woodrow Wilson International Center for Scholars; Kennan Institute Occasional Paper Series No. 96.

Tatic, Sanja y Walker, Christopher. (2006). *Democratic Governance in South Caucasus Remains Elusive*. Freedom House.

Tolstoy, Leo. (1912/2006). *Hadji Murad*. Cosimo Inc.

Transparency International. (2015). *The State of Corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine*. <https://www.transparency.org/en/publications/the-state-of-corruption-armenia-azerbaijan-georgia-moldova-and-ukraine>

Trenin, Dmitri. (30 Dec. 2014). The Great Clash Explained: What Drives Dangerous Tensions Between the West and Russia. *The National Interest*. <https://nationalinterest.org/feature/the-great-clash-explained-what-drives-dangerous-tensions-11936>

Trenin, Dmitri. (31 Dec. 2014). Russia's New Military Doctrine: Should the West be Worried? *The National Interest*. <https://nationalinterest.org/feature/russias-new-military-doctrine-should-the-west-be-worried-11944>

Trenin, Dmitri. (2016). The Revival of the Russian Military. How Moscow Reloaded. *Foreign Affairs*. Vol. 95, No. 3 (May/June)

U.S. Department of State, (2016). *Country Reports on Human Rights Practices for 2015*. <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm>

U.S. Energy Information Administration. (2013). *Oil and natural gas production is growing in Caspian Sea Region*. https://www.eia.gov/international/analysis/regions-of-interest/Caspian_Sea

Valiyev, Anar. (2011). Azerbaijan's Economic Model and its Development since Independence. *South Caucasus - 20 Years of Independence*. Friedrich Ebert-Stiftung,

Valiyev, Anar. (2013). Azerbaijan after the Vilnius Summit: What Next? *Caucasus Analytical Digest*. No. 58, 18.

Vatanka, Alex. (2013). Tangle in the Caucasus. Iran and Israel Fight for Influence in Azerbaijan. *Foreign Affairs. Articles*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-01-15/tangle-caucasus>.

Vladimir Putin's Eurasian Economic Union gets ready to take on the world. (28 Oct. 2014). *The Guardian Weekly*.

Walker, Shaun. (2018). *The Long Hangover*. Oxford University Press. .

Walt, Stephen M. (1988). International Relations: One World, Many Theories. *International Policy*. No.110, Spring.

Walt, Stephen M. (1990). *The Origin of Alliances*. Cornell University Press.

Walt, Stephen M. (1999). Rigor or Rigor Mortis?: Rational Choice and Security Studies. *International Security*, Vol. 23, No. 4, Spring.

Waltz, Kenneth N. (2010). *Theory of International Politics*. Waveland Press Inc.

Westad, Odd A. (2018). Has a New Cold War Really Started. *Foreign Affairs*, Snapshot. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-03-27/has-new-cold-war-really-begun>

Yenokyan, Aghasi. (2015). *NATO's Role and Importance for the South Caucasus Region*. <https://hetq.am/en/article/63551>

Yunusov, Arif. (2011). Twenty years of independence in Azerbaijan. *South Caucasus - 20 Years of Independence*. Friedrich Ebert-Stiftung,

Zaur, Shiriyev y Kornely Kakachia. (2013). *Azerbaijani-Georgian Relations: The Foundations and Challenges of the Strategic Alliance*. SAM Review, No: 7-8.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

- Acemoglu, Daron y Robinson, James. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Business.
- Blank, Stephen J. (2006). *The NATO-Russia Partnership: A Marriage of Convenience or a Troubled Relationship?* U.S. Government. Strategic Studies Institute.
- Boterbloem, Kees. (2014). *A History of Russia and its Empire*. Rowman and Littlefield.
- Bournoutian, George A. (2003). *Historia Sucinta del Pueblo Armenio*. Unión General Armenia de Beneficencia.
- Bullough, Oliver. (2010) *Let Our Fame Be Great: Journeys Among the Defiant People of the Caucasus*. Basic Books.
- Cooper, Robert. (2003). *The Breaking of Nations*. Atlantic Monthly Press.
- Cox, Robert W. (2002). *The Political Economy of a Plural World. Critical Reflections on Power, Morals and Civilization*. Routledge.
- Cornell, Svantage E. et al. (2004). *Regional Security in the South Caucasus: The Role of NATO*. Central Asia-Caucasus Institute. The Johns Hopkins University.
- Curzon, Robert. (1854/2018) *Armenia: A Year at Erzeroom*. Cambridge Scholars Press.
- Delcour, Laure y Kostanyan, Hrant. (2014). *Towards a Fragmented Neighbourhood: Policies of the EU and Russia and their consequences for the area that lies in between*. Centre for European Policy Studies. Policy Brief No.17.
- Dragneva, Rilka y Wolczu, Kataryna. (2012). *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?* Chatham House briefing paper.
- Dunne, T. Kurki, M. y Smith, S. (2010). *International relations theories: discipline and diversity*. Oxford University Press.
- Gegeshidze, Archil. (2011). *Georgia's Political Transformation: Democracy in Zigzag. South Caucasus - 20 Years of Independence*. Friedrich Ebert-Stiftung.
- Griffin, Nicholas. (2004). *Caucasus, A Journey to the Land Between Christianity and Islam*. The University of Chicago Press.
- Haryutyunyan, Khatchik. (2015). *Overview of the Anti-Corruption Fight in Armenia. Caucasus Analytical Digest No. 78, 5*.
- Hedlund, Stephen. (2005). *Russian Path Dependence*. Routledge, Taylor & Francis Group.

Korba, Mathus. (2009). *Caucasus Crisis and Perception of International Security*. *Centre for European and North Atlantic Affairs*. <http://cenna.org>.

Lermotov, Mikhail. (1840/2012) *A Hero of Our Time*. Renaissance Classics.

Lewis, Bernard. (1997). *The Middle East*. Simon & Schuster.

Mankoff, Jeffrey. (2016). Why Russia and Turkey Fight? A History of Antagonism. *Foreign affairs/articles*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2016-02-24/why-russia-and-turkey-fight>.

Mansfield, Peter. (2013). *A History of the Middle East*. Penguin Books.

Masters, Jonathan. (2015) *The Russian Military*. *Council on Foreign Relations*. <http://www.cfr.org/backgroundunder/russian-military>.

Mead, Walter Russell. (2014). The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers. *Foreign Affairs/articles*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/return-geopolitics>.

Meissner, Hannes. (2015). Anti-Corruption Measures in the Energy Sector: EITI in Azerbaijan. *Caucasus Analytical Digest* No. 78, 5.

Meskhi, Giori. (2011). *Two Basic Points in Georgian-German Relations*. Tbilisi State University, Institute of European Studies.

Moravcsik, Andrew. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, Vol. 51, No. 4. The MIT Press.

Morgenthau, Hans J. (1948). *Politics Among Nations*. Nueva York, Alfred A. Knopf.

Murat, Ugul. (2010). *The Soviet Influence on Turkish Foreign Policy*. Florida State University. <https://diginole.lib.fsu.edu/>

Mustafayeva, Najiba. (2018). The Danger of No Peace, No War in Nagorno-Karabakh. *Turkish Policy Quarterly*. Vol.16 No.4.

Nixey, James. (2012). *The Long Goodbye: Waning Russian Influence in the South Caucasus and Central Asia*. Chatham House. Briefing paper. <https://www.chathamhouse.org/2012/06/long-goodbye-waning-russian-influence-south-caucasus-and-central-asia>

Novikova, Gayane. (2012). The Nagorno Karabakh Conflict Through the Prism of the Image of the Enemy. *Spectrum. In Depth Analysis*. Vol.4.

Pushkin, Alexander. (1822/2014). *El prisionero del Cáucaso*. Editorial El Acanalado.

Reiss, Tom. (2005). *The Orientalist*. Random House.

- Rogan, Eugene. (2009). *The Arabs. A History*. Basic Books.
- Smith, Graham Ed. (1996). *The nationalities question in the post-Soviet state*. Longmans.
- Snyder, Glenn. (2002). Mearsheimer's World Offensive Realism and Struggle for Security. *International Security*, Vol. 27, No.1.
- Sotomayor, Arturo. (2013). Teorías principales. *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*. Oxford University Press.
- Tatic, Sanja y Walker, Christopher. (2006). *Democratic Governance in South Caucasus Remains Elusive*. Freedom House. <http://www.freedomhouse.org>
- Tolstoy, Leo. (1912/2006). *Hadji Murad*. Cosimo Inc.
- Torres, Ricardo. (2010). El proceso de normalización entre Turquía y Armenia. *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*. Serie de artículos y testimonios No 71.
- Torres, Ricardo. (2009). Azerbaiyán: conflicto, política y petróleo en el Sur del Cáucaso. *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*. Serie de artículos y testimonios No 54.
- Zakaria, Fareed. (2008). *The Post-American World*. Norton.
- Zurcher, Christophe. (2007). *The Post-Soviet Wars. Rebellion, Ethnic Conflict and Nationhood in the Caucasus*. New York University Press.