

DICIEMBRE 2010

El proceso de normalización entre Turquía y Armenia

Por Ricardo Torres

Master of International Management, Thunderbird School of Global Management

A casi veinte años de la extinción de la URSS, Armenia, una de las repúblicas que formaron parte de ella y que declaró su independencia en 1991, continúa sin normalizar sus relaciones –en el sentido estricto del establecimiento de relaciones diplomáticas– con Turquía, uno de los actores más relevantes de la región. Esta situación agrega un elemento de tensión adicional a una zona, en especial el Cáucaso del Sur, de complejos y diversos problemas.

Este artículo analiza uno de los hechos, el proceso de normalización entre Turquía y Armenia, que busca modificar el status quo a la luz de la historia que enmarca y condiciona el origen de los vínculos bilaterales. Se consideran también los efectos y repercusiones que este acontecimiento tiene en otros actores estatales, como Rusia, los Estados Unidos y Azerbaiyán.

Historia de las relaciones entre la Turquía moderna y Armenia al fin de la Gran Guerra (1914-1918)

La joven República Democrática de Armenia (RDA) fue establecida en Yerevan el 28 de mayo de 1918, en medio de la desintegración de la Rusia imperial, consecuencia directa de las revoluciones de 1917. En 1920, luego de una breve guerra, la Gran Asamblea Nacional Turca firmó con la RDA el 2 de diciembre de 1920 el Tratado de Alexandropol, en Alexandropol (actual Gyumri, Armenia) el primero firmado por los revolucionarios turcos con un estado internacionalmente reconocido, por el que la RDA se obligó a entregar el 50% de su territorio antes de la guerra con Turquía y a denunciar el Tratado de Sèvres (10 de agosto de 1920, firmado por el imperio otomano y las potencias ganadoras de la Gran

Guerra), de esta forma renunciando a la idea de la Gran Armenia, diseñada por el presidente Wilson. Dicho tratado también estableció el límite entre el territorio controlado por la Gran Asamblea Nacional Turca y la RDA en la nueva línea fronteriza de Ardahan-Kars¹. El tratado de Alexandropol tenía que ser ratificado por el parlamento armenio dentro del mes, pero esto no ocurrió por la ocupación de Armenia por las fuerzas soviéticas, que habían comenzado la invasión de la RDA, desde Azerbaiyán, cuando los términos del tratado eran negociados.

El 23 de octubre de 1921, en Kars, Turquía, la Gran Asamblea Nacional Turca (que proclamaría en 1923 la República de Turquía) y las repúblicas socialistas soviéticas de Armenia (bajo control soviético desde noviembre de 1920), de Azerbaiyán (bajo control soviético desde abril de 1920) y Georgia (bajo control soviético desde febrero de 1921) y que se integrarían a la nueva URSS en diciembre de 1922, firmaron el tratado de Kars que complementó el tratado de Moscú o tratado de amistad entre la Gran Asamblea Nacional Turca y la Rusia Soviética del 16 de marzo de 1921. El tratado de Kars estableció los límites actuales entre Turquía y los estados del Cáucaso del Sur². El tratado de Kars fue ratificado en Yerevan el 11 de septiembre de 1922.

El tratado de Kars creó el borde definitivo entre la Turquía moderna y la Armenia soviética (actual República de Armenia), definido por los ríos Akhurian y Aras. Turquía obtuvo de Armenia, la mayor parte del oblast ruso de Kars, incluyendo el uyezde de Surmalu con el Monte Ararat y las ciudades de Igdir y Koghb (Tuzluca), las ciudades de Kars, Ardahan, y Oltu, las ruinas de Ani y el lago Cildir. La mayor parte de estos territorios estaban bajo control militar turco y sólo requirió que las fuerzas turcas se retiraran de la parte occidental de la provincia armenia de Shirak³.

Es de destacar que el tratado de Kars significó una gran pérdida territorial para Armenia, ya que la dirigencia soviética aceptó renunciar a vastos territorios en lo que es actualmente Turquía nororiental, al considerar a la nueva dirigencia revolucionaria turca como un potencial aliado en la lucha antiimperialista. Numerosos historiadores han puesto en duda su validez, ya que la constitución otomana de 1876 otorgaba sólo al sultán el derecho a concluir tratados con potencias extranjeras con el consentimiento del parlamento (a pesar de la adopción de una nueva constitución en enero de 1921, la Gran Asamblea Nacional Turca no sería reconocida por Occidente,

como el estado sucesor del Imperio Otomano, hasta el tratado de Lausanne en 1923), y está claro, desde el punto de vista histórico, que los regímenes soviéticos en el Cáucaso del Sur no eran autónomos, en términos de decisiones políticas. Kars fijó la frontera internacionalmente reconocida desde 1921.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la URSS, ya convertida en superpotencia, trató de anular Kars sin obtener resultados. Tanto Turquía como las nuevas repúblicas de Azerbaiyán y Georgia reconocen la vigencia de dicho tratado.

La frontera de 325 km entre Turquía y Armenia estuvo cerrada durante casi todo el período soviético (hay dos vías de cruce, el cruce ferroviario entre Kars y la ciudad armenia de Gyumri y el puente de Markara-Alican). El paso ferroviario se abrió en la década del 80; no ha habido nunca conexión terrestre en tiempos modernos⁴.

Las relaciones entre Turquía y Armenia luego de la disolución de la URSS

Cierto espíritu de cooperación por parte de ambos países comenzó a ganar terreno a partir de 1991 y se manifestó en un conjunto de acciones concretas. Luego del colapso de la URSS, en 1991, Turquía fue el segundo país,

luego de los Estados Unidos, en reconocer la independencia de Armenia, y el embajador Turco en Moscú, Volkan Vural, que ya tenía contactos con la Iglesia armenia, hizo una visita a Armenia⁵.

Turquía se comprometió a proveer electricidad a Armenia luego de la independencia y en 1992, Turquía hizo esfuerzos para permitir la incorporación de Armenia al nuevo organismo regional, la Organización para la Cooperación del Mar Negro (BSEC), al mismo tiempo que Azerbaiyán. Armenia abrió una oficina de representación en Estambul en 2001⁶. El primer presidente de Armenia, Levon Ter-Petrosian (1991-98) intentó normalizar las relaciones con Turquía, a pesar de la posición de los medios de prensa y de la diáspora armenia y de décadas de sentimiento popular hostil, también prometió actuar sobre la posición armenia sobre Kars. Pero el Ministerio Turco de Relaciones Exteriores no estuvo de acuerdo en el establecimiento de relaciones diplomáticas y cuando en 1993, el conflicto de Nagorno-Karabagh recrudeció, Turquía cerró la línea ferroviaria entre ambos países el 3 de abril de 1993, en un intento por detener el avance de las tropas armenias en territorio de Azerbaiyán⁷. Ya en marzo de 1993, Turquía había anunciado que

inspeccionaría los vuelos que cruzaran su territorio en dirección a Armenia, en un intento por evitar el contrabando de armas. En la siguiente década, no hubo desarrollos positivos, aunque Turquía ha permitido un corredor aéreo entre Estambul y Yerevan desde 1995 y las visitas de armenios a Turquía. En 2009 se estimaba en más de 40.000 el número de armenios empleados en Turquía, en situación irregular (número que puede ser 70.000 en la actualidad).

La situación se complicó nuevamente con la llegada al poder de Robert Kocharian, electo presidente de Armenia en 1998, y que antes se había desempeñado como primer ministro y presidente de la autoproclamada república de Nagorno-Karabagh y primer ministro de Armenia. Kocharian hizo del reconocimiento internacional del reclamo armenio sobre el genocidio una prioridad de la política exterior y de seguridad de Armenia. La nueva posición armenia unida al hecho de que en el 2000 el congreso norteamericano estuvo cerca de contar con el número de votos necesarios para aprobar una resolución clasificando los sucesos de 1915 como genocidio (resolución de la Cámara 596, que tenía lenguaje que no sólo implicaba el reconocimiento del genocidio sino que también tocaba claramente el tema de las reparaciones

materiales), llevó a Turquía (que rechaza la clasificación de los sucesos ocurridos durante la primera guerra como genocidio por razones históricas y debido al temor de reclamaciones territoriales y materiales) a suspender la conexión aérea entre ambos países entre 2000 y 2001 y hacer más difícil la visita de ciudadanos armenios a Turquía.

Las restricciones a las visas para los ciudadanos armenios se levantan en enero de 2002, pero una modificación de la política turca comienza a evidenciarse poco después con la llegada al poder del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) a fines de ese año. El nuevo gobierno adoptó la política de cero problemas con sus vecinos y comenzó a considerar una mejora en las relaciones con Armenia como una oportunidad estratégica, similar a sus esfuerzos de encontrar soluciones a otros conflictos como el de Chipre y el del Kurdistán iraquí. Seis reuniones tuvieron lugar entre 2003 y 2008 entre los cancilleres de ambos países, Abdullah Gül de Turquía y Vardan Oskanian de Armenia. Embajadores de ambos países mantuvieron el contacto a nivel técnico en Viena, y se dieron algunos pasos conciliatorios como la restauración de una iglesia armenia, como museo, en el lago Van⁸.

Siempre existieron, no obstante, varios puntos contenciosos: la apertura de la frontera terrestre cerrada en 1993, la posición armenia con respecto al tratado de Kars, el establecimiento de relaciones diplomáticas, la historia de los eventos de 1915, y Nagorno-Karabagh.

La constitución de Armenia y la posición tradicional de Armenia con respecto al tratado de Kars

El gobierno de Armenia siempre insistió en que no disputa la frontera entre ambos países tal cual está estipulada en el tratado de Kars de 1921 y que no tiene ningún reclamo territorial sobre el territorio turco, viendo su status como el de uno de los estados sucesores de la ex URSS. Sin embargo, la declaración de independencia de Armenia del 23 de agosto de 1990 en su artículo 11 se refiere a Anatolia Oriental, parte integrante de Turquía, como Armenia Occidental. Teniendo en cuenta que la constitución de Armenia de 2005, que reemplazó a la de 1995, reconoce como base los principios fundamentales del estado armenio y las aspiraciones nacionales recogidas en la declaración de independencia, acepta también la caracterización de Anatolia Oriental como Armenia Occidental y de esa forma, aunque indirectamente, hay un principio

de reclamo territorial. Después del reconocimiento de la independencia armenia en 1991, Turquía propuso que ambos países firmaran un documento reconociendo las fronteras antes de establecer relaciones diplomáticas. La negativa armenia hasta la firma de los protocolos de 2009 fue siempre vista con suspicacia por Turquía y fue una de las razones de la negativa turca al establecimiento formal de relaciones diplomáticas antes de 2009. Ya que Turquía asumió que si bien Armenia nunca hizo un reclamo formal, el hecho de que la constitución de Armenia no estipule cuándo esos territorios debieran ser reclamados, dejaba abierta la puerta a un eventual reclamo futuro. Fue el presidente Kocharian (1998-2008) quien dijo que como Armenia no tenía la fuerza para hacer avanzar esos reclamos, los mismos deberían dejarse a las futuras generaciones, cuando la situación fuera más propicia⁹.

Las divergentes visiones en torno a los hechos de 1915

Otro de los tradicionales puntos de litigio entre Armenia y Turquía desde 1991 ha sido la visión diferente de ambos países sobre los

sucesos de 1915: una reubicación forzada acompañada de luchas intercomunitarias y masacres (Turquía), o un genocidio planeado (Armenia).

Turquía siempre intentó sacar la discusión del genocidio de la agenda internacional, bajo el principio de que los reclamos genocitarios deben ser discutidos por historiadores y no por parlamentarios (posición que ha defendido internacionalmente), tal cual lo expresara el primer ministro turco Recep Tayyip Erdogan en 2004. En abril de 2005, Erdogan le escribió a Kocharian sugiriendo que ambos países sometieran sus visiones sobre 1915 a una comisión de historiadores y expertos. Esta posición fue apoyada por el principal partido de oposición en el parlamento turco.

Por el contrario, Armenia siempre sostuvo que una comisión era una iniciativa turca para contrarrestar o negar el reconocimiento del genocidio. En su respuesta a Erdogan, Kocharian le manifestó que una comisión podía reunirse luego de la normalización de las relaciones diplomáticas. Otra tradicional objeción de Yerevan a la creación de una comisión es su posición de que no se necesita más pruebas de lo que sucedió, que el genocidio es reconocido por numerosos países y existe el peligro de que una comisión ponga en duda el punto de vista

armenio. Otro punto delicado desde el punto de vista armenio es el tema de la representación, ya que sólo un tercio de los armenios en el mundo viven en la actual República de Armenia y la diáspora considera que el tema del genocidio no es un tema armenio, sino panarmenio¹⁰.

El impacto del conflicto de Nagorno-Karabagh en los vínculos bilaterales armenio-turcos

La posición tradicional de Armenia ha sido que no debe haber conexión alguna entre la normalización de relaciones con Turquía y el conflicto que mantiene con Azerbaijón sobre Nagorno-Karabagh. Desde el punto de vista armenio, siempre se ha considerado a turcos y azerbaiyanos como amenazas a su seguridad nacional. Turquía siempre ha encontrado, por el contrario en Azerbaijón no sólo un firme aliado comercial, con oleoductos y gasoductos compartidos sino también un sentido de destino común con lazos étnicos, lingüísticos y culturales basados en una común herencia histórica. La posición tradicional turca ha sido siempre de apoyar a Azerbaijón, reafirmada por un fuerte lobby pro-azerbaiyano en Turquía. A pesar de que Turquía durante

quince años mantuvo la posición de que antes de abrir la frontera y establecer relaciones diplomáticas con Armenia, debería haber un retiro de las fuerzas armenias del territorio que ocupan en Azerbaiyán y una solución integral al problema de Nagorno-Karabagh, hubo indicios a fines de 2008 de que Turquía ya no hablaba de un link directo entre ambas cuestiones, sino que estaría satisfecha con procesos paralelos, que demostraran de parte de Armenia la intención de retirarse del territorio ocupado en Azerbaiyán. Turquía nunca tuvo la intención de dañar sus relaciones con Bakú y está claro que mantuvo a Bakú informado de sus tratativas con Armenia, aunque es difícil saber el grado de detalle. También hay indicios de que Turquía buscó transmitir a Azerbaiyán su intención de no sacrificarlo en un eventual acercamiento a Armenia. Azerbaiyán siempre se ha opuesto a la idea de una normalización antes de un retiro armenio de los territorios ocupados, temiendo que un hecho de esa naturaleza terminara el aislamiento de Yerevan y quitara los incentivos para negociar. Inicialmente la reacción de Bakú al acercamiento fue de confusión y silencio, ya que no había consenso sobre las implicancias de la nueva política. Algunos funcionarios turcos cercanos al proceso de normalización indicaron que hubo un comienzo en Bakú, expectativas

de que una normalización turco-armenia ayudara a una solución del espinoso problema de Nagorno-Karabagh, dándole a Turquía mayor injerencia en el asunto, y reduciendo el rol de Rusia¹¹.

La elección de Sargsyan en Armenia y el inicio de nuevas negociaciones

El proceso de contactos informales alcanzó una nueva dimensión cuando el presidente turco Abdullah Gül felicitó a su colega armenio Serzh Sargsyan con motivo de su elección en febrero de 2008. Durante una visita a Moscú en junio de ese año, Sargsyan indicó que invitaría a Gül, cosa que finalmente hizo el 4 de julio. Los dos presidentes se encontraron por primera vez el 6 de julio de 2008 en Astana, Kazakhstan. En agosto de 2008, luego de que la guerra entre Rusia y Georgia interrumpiera las rutas comerciales habituales, Turquía levantó las restricciones en el uso de su espacio aéreo por parte de Armenia. El 6 de septiembre de 2008, el presidente Gül visitó Yerevan para asistir a un partido de fútbol calificadorio para la copa del mundo entre las dos selecciones nacionales (aceptando la invitación para asistir sólo 3 días antes del partido). La visita

duró sólo seis horas, pero las conversaciones personales seguidas por reuniones ministeriales frecuentes mejoraron notablemente la relación bilateral. Armenia facilitó los arreglos de seguridad presentados por las autoridades turcas y también suspendió unilateralmente su régimen de visas para facilitar la llegada de los hinchas de fútbol turcos. En otro gesto simbólico, Armenia dejó de vetar la membresía plena de Turquía en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (EBDR) en septiembre de ese año¹².

Algunos escépticos asumieron que la invitación armenia fue un ejercicio de relaciones públicas para mejorar la reputación internacional de Sargsyan y bajo la presunción de que ningún presidente turco la aceptaría¹³. Pero los ministros de relaciones exteriores de Turquía y Armenia, Ali Babacan y Eduard Nalbandian se encontraron para una nueva ronda de conversaciones, y el primer ministro Erdogan y Sargsyan se encontraron en el World Economic Forum de Davos en enero de 2009, luego de un encuentro público muy emotivo entre Erdogan y el presidente de Israel, Shimon Peres. Las reuniones ministeriales continuaron entre ambos países con la mediación de Suiza y en el contexto de la BSEC. La visita del presidente Gül a Moscú el 12 de febrero de 2009 fue muy mal vista en Bakú, y comenzó a consolidarse la

percepción de que en sus deseos de acercarse a la Unión Europea y convertirse en una potencia regional, Turquía estaría dispuesta a sacrificar los intereses de Azerbaiyán. Cuando el gobierno turco bloqueó una resolución de la oposición parlamentaria que hubiera reconocido las masacres de Khojaly de febrero de 1992 como genocidio, Azerbaiyán se sintió insultado aunque la posición del gobierno reflejó la posición tradicional turca de oponerse a todas las resoluciones parlamentarias que describen hechos históricos como genocidio. A medida que las negociaciones avanzaban con Armenia, un funcionario de la presidencia de Azerbaiyán el 19 de febrero expresó la primera crítica oficial de su gobierno a la negativa turca a confirmar o denegar que había habido un delinking entre la normalización con Armenia y Nagorno-Karabagh. El presidente Aliyev canceló su participación en la reunión de la Alianza de las Civilizaciones el 6 de Abril, enviando una delegación de bajo nivel, y según fuentes, resistió llamadas telefónicas de Gül, Erdogan y la secretaria de estado Clinton de los Estados Unidos. El 7 de abril de 2009, los partidos del gobierno y la oposición en el parlamento de Azerbaiyán firmaron un raro comunicado conjunto oponiéndose a la

apertura de la frontera entre Turquía y Armenia, mientras el territorio de Azerbaiyán siguiera ocupado. Funcionarios azerbaiyanos también aumentaron en privado sus críticas a Turquía, indicando que un acercamiento entre Turquía y Armenia, en los términos que se discutían tendría enormes consecuencias para los intereses turcos en el desarrollo de los depósitos de gas natural de Shazdeniz, en la costa azerbaiyana del Mar Caspio. A medida que Turquía se acercaba a un anuncio de normalización de sus relaciones con Armenia, la dirigencia turca se percató finalmente de la posición dominante en Bakú e intentó clarificar a Azerbaiyán que un acuerdo con Armenia apuraría una resolución de Nagorno-Karabagh, intentando apurar además una resolución del conflicto, ejerciendo presión sobre los Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea, política que mantuvo a lo largo del año¹⁴.

El 22 de abril de 2009, Turquía y Armenia finalmente anunciaron que habían acordado una hoja de ruta para normalizar sus relaciones, sin firmar ningún documento. Ambas cancillerías informaron que tanto Turquía como Armenia habían alcanzado progresos tangibles y comprensión mutua en este proceso y que habían acordado un plan integral para la normalización de las relaciones bilaterales. En

ese momento, la mayoría de los analistas diplomáticos concluyó, quizás de manera muy optimista, que la hoja de ruta llevaría a una rápida reapertura de la frontera y al establecimiento de relaciones diplomáticas en el corto plazo, y que quizás Turquía estaba dispuesta a sacrificar a Azerbaiján¹⁵. En Yerevan, mientras tanto, se sospechó que la fecha tenía mucho que ver con el esperado anuncio del presidente Obama del 24 de abril, en el día de la Memoria Armenia¹⁶, teniendo en cuenta la posición asumida por Obama durante la campaña electoral del 2008 a favor del reconocimiento del genocidio armenio.

El optimismo generado inicialmente sufrió un contratiempo el 13 de mayo, cuando en Bakú, el primer ministro Erdogan declaró que el cierre de la frontera entre Armenia y Turquía era el resultado de la ocupación de Karabagh, y que mientras la ocupación durara, la frontera permanecería cerrada. La reacción del presidente Aliyev de Azerbaiyán fue altamente positiva, ratificando que su país no podía recibir mejores garantías y que todas las dudas de Azerbaiyán habían sido satisfechas. Muchos analistas fueron sorprendidos. Antes del anuncio de la hoja de ruta, la presunción fue siempre que Turquía normalizaría sus relaciones con Armenia cuando Armenia se

retirara de los siete (o al menos de seis de ellos) distritos contiguos a Nagorno-Karabagh, ya que si bien la ocupación de Nagorno-Karabagh ocurrió en 1992, el cierre de la frontera turco-armenia tuvo lugar en 1993, cuando Armenia extendió su ocupación a los territorios adyacentes¹⁷.

La reacción armenia no se hizo esperar. El presidente Sargsyan y el canciller Nalbandian declararon que tal cual se había hecho manifiesto durante los contactos con Turquía, cualquier intento turco de interferir en la resolución del conflicto de Nagorno-Karabagh sólo dañaría el proceso de normalización. Estos mismos propósitos fueron ratificados por Nalbandian unos días después durante una reunión de la Conferencia de Seguridad y Cooperación para la región del Cáucaso en Yerevan, donde manifestó que la pelota estaba en la cancha turca¹⁸. La reacción no sólo fue negativa en Yerevan sino también en Washington, la Unión Europea y en algunos círculos de Turquía. Lo que motivó la reacción de Erdogan sólo puede especularse: tal vez sean las reacciones altamente negativas de Bakú, la impresión de que si bien Azerbaiyán estaba al tanto del proceso, no conocía los términos precisos del anuncio, y las amenazas de Azerbaiyán de acercarse a Rusia, con la firma de

un acuerdo de gas entre ambos países (que provocaron pánico en Ankara), y que siempre había asumido que Azerbaiyán tarde o temprano iba a aceptar la situación. Otro punto a considerar es que el proceso de reconciliación fue llevado adelante por el más moderado Gül. Ni Erdogan ni el nuevo canciller Davutoglu –que antes fue el asesor internacional de Erdogan– estuvieron completamente convencidos. Davutoglu siempre ha mantenido que la reconciliación con Armenia no era sustentable sin solución en el Cáucaso¹⁹.

Pocos días después, luego de una visita de Bernard Fassier a Ankara, Francia (uno de los copresidentes del Minsk Group de la OSCE, encargado de buscar una resolución al conflicto de Nagorno-Karabagh) ratificó en mayo que no debería haber un vínculo entre la normalización turco-armenia y Nagorno-Karabagh, ratificando que son procesos paralelos siguiendo cada uno su propio camino. A fines de mayo, durante una visita a Bakú, el nuevo canciller turco Davutoglu, ratificó la importancia de las relaciones históricas entre Azerbaiyán y Turquía, la importancia de una pronta resolución del conflicto de Nagorno-Karabagh y que el mensaje de Turquía a todos los actores

regionales era claro: la región debía estar libre de ocupaciones y tensiones.

Estados Unidos también manifestó la importancia de que la normalización turco-armenia y el proceso de Nagorno-Karabagh se llevaran a cabo como procesos separados que funcionan en paralelo pero cada uno a su propia velocidad, según lo expresado por Matt Bryza, subsecretario de estado adjunto para Asuntos Europeos y Euroasiáticos de los Estados Unidos y su jefe, Philip Gordon, quién también apoyó la creación de una comisión de investigadores sobre los eventos de 1915, lo que le valió la crítica de la comunidad armenia-americana²⁰.

En los meses siguientes, las negociaciones entre ambas capitales complicaron la situación. Turquía insistió en la ratificación parlamentaria de un futuro acuerdo²¹. Mientras, la posición de Sargsyan en Yerevan se complicaba. La reacción interna al anuncio de la creación de una comisión investigadora en Armenia fue particularmente negativa, ya que representaba para muchos armenios la negación del genocidio, además del abandono por parte del partido ultranacionalista Dashnak de la coalición de gobierno y de la posición claramente crítica de la diáspora armenia a todo el proceso de normalización, desde su anuncio en abril del 2009. En un intento de calmar la opinión

popular, Sargsyan anunció que no asistiría al partido de fútbol en Turquía previsto para el 14 de octubre, si no había avances en el proceso de normalización, especialmente en la reapertura de la frontera²².

En medio de los temores de que el proceso se abortara y con fuerte mediación de Suiza, ambas partes se pusieron de acuerdo, con concesiones mutuas. Armenia pareciera haber dejado de insistir en que ambos procesos son independientes, por lo menos privadamente (los protocolos no hacen referencia a Nagorno-Karabagh ni a la ocupación de territorio azerbaiyano) obteniendo a cambio el anuncio de un proceso de consultas políticas que llevaría a la firma de acuerdos formales, mientras Turquía ganaba tiempo con la necesidad de la ratificación parlamentaria en la espera de un posible acuerdo en el Cáucaso, que protegiera su relación histórica y sus intereses energéticos con Azerbaiyán. Así, el 31 de agosto de 2009, ambos países anunciaron el inicio de conversaciones formales para normalizar las relaciones, con la presentación de dos protocolos, uno sobre el desarrollo de las relaciones bilaterales y otro para el establecimiento de relaciones diplomáticas. Ambos países anunciaron que con la mediación de Suiza negociarían y

mantendrían consultas internas durante seis semanas hasta la firma formal de ambos acuerdos que incluirían pasos específicos para la reapertura de las fronteras, reconocimiento mutuo de los límites fronterizos, creación de comisiones bicamerales y establecimiento de relaciones diplomáticas. Turquía hizo particular hincapié en que los protocolos una vez firmados requerirían aprobación parlamentaria²³.

La reacción de Azerbaiyán no se hizo esperar. El ministerio de Relaciones Exteriores de Azerbaiyán anunció que el establecimiento de relaciones entre Turquía y Armenia era una decisión soberana de Turquía, pero que la apertura de la frontera iba en contra de los intereses nacionales de Azerbaiyán, recordando las declaraciones de Erdogan en Bakú en mayo de ese año²⁴.

Finalmente el 10 de octubre los dos protocolos fueron firmados en Zurich mientras el 14, a pesar de sus declaraciones iniciales el presidente Sargsyan asistía al partido de fútbol en Bursa, Turquía junto a su par turco.

Nuevamente, luego de la firma de los protocolos, tanto Erdogan como Davotoglu ratificaron la importancia de un retiro armenio en Azerbaiyán. Particularmente, Davotoglu fue claro al expresar que el gobierno turco quería la aprobación parlamentaria de los protocolos, pero que los

mismos deberían ser sometidos a la consideración del parlamento turco en un ambiente político y psicológico propicio, y reiteró que no sólo 7 distritos de Azerbaiyán sino también Nagorno-Karabagh estaban bajo la ocupación que tenía que terminar. La firma de los protocolos, no obstante, creó una nueva crisis diplomática entre Turquía y Azerbaiyán, cuando la bandera de Turquía fue retirada de la oficina Turca de asuntos religiosos, afiliada a la embajada y del monumento que recuerda a los 1130 soldados turcos muertos por la independencia de Azerbaiyán en 1918, en Bakú por orden del gobierno de Azerbaiyán²⁵. Mientras tanto, y a pesar de las declaraciones de los líderes del grupo de Minsk de la OSCE, y después de numerosas reuniones formales de los líderes y de los ministros de exteriores de Armenia y Azerbaiyán (nunca había habido tantas en un solo año) el 2009 cerró sin cambios en el prolongado conflicto.

El 12 de enero de 2010, la Corte Constitucional de Armenia reconoció que los protocolos firmados por Armenia y Turquía en 2009 estaban en conformidad con la constitución de Armenia. La reacción de Turquía no se hizo esperar. A través de un documento formal, el gobierno turco pidió clarificaciones a Armenia, preocupado por la

referencia de la Corte Constitucional a que los protocolos no pueden aplicarse o interpretarse en contradicción a las disposiciones del preámbulo de la Constitución de Armenia, que establece que la misión del gobierno de Armenia es obtener el reconocimiento internacional de los sucesos de 1915 como genocidio y a los requisitos del artículo 11 de su declaración de independencia, que se refieren a Anatolia Oriental como Armenia Occidental. El gobierno turco entendió que la decisión de la Corte Constitucional de Armenia establecía precondiciones y provisiones restrictivas que eran contrarias a la letra y al espíritu de los protocolos²⁶.

El 2010 casi pasó sin modificaciones sustanciales. Si bien el proceso continúa formalmente, los protocolos no han sido ratificados por ninguno de los parlamentos nacionales, y no parece haber cambios sustanciales en las actitudes de ambos países. Turquía se niega a avanzar hasta que no haya algún tipo de cambio en el conflicto de Nagorno-Karabagh, y Armenia considera que Turquía no está seriamente interesada en hacer avanzar el proceso. En octubre de 2010, el canciller armenio Eduard Nalbandian dijo en un artículo en *The Wall Street Journal*, que Turquía se había echado atrás y que pretendía que todos los

problemas de la región tuvieran una solución global; una bella frase, pero pura retórica.

Para Sergey Minasyan, director del departamento de estudios políticos del Caucasus Institute de Yerevan, Armenia está considerando seriamente ratificar los protocolos después de las elecciones del año próximo en Turquía, para ejercer presión internacional sobre Ankara, mientras que otros analistas especulan con un nuevo ímpetu luego de las elecciones de 2011 en Turquía y 2012 en Armenia. A pesar de la falta de progreso diplomático, la cooperación entre ambas sociedades civiles continúa con reuniones regulares de activistas, profesionales y académicos²⁷.

El proceso de Nagorno-Karabagh tampoco ha visto modificaciones sustanciales con falta de acuerdo de las partes sobre los denominados Principios Básicos.

Las influencias externas: los Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea

Los armenios-americanos y las organizaciones que los representan están dispuestos a conseguir el reconocimiento de los eventos de 1915 como genocidio por parte del gobierno de los Estados Unidos (ya lo han hecho 42

legislaturas estatales en los Estados Unidos) y particularmente en el anuncio formal que hace el presidente de los Estados Unidos el 24 de abril de cada año. El presidente Barack Obama había prometido durante su campaña electoral en 2008 reconocer el genocidio, pero tanto en sus anuncios del 24 de abril del 2009 como del 2010, Obama no utilizó el término, aunque sí se refirió a las masacres de 1915 con la frase armenia de Meds Yeghern, que se traduce como gran calamidad. Los mensajes del presidente Obama no fueron bien recibidos por la diáspora armenia, pero tampoco por Turquía, aunque es un hecho que los turcos están dispuestos a aceptar cualquier lenguaje, aunque fuerte mientras que no utilice el término genocidio. En los dos anuncios el presidente Obama alentó a ambos países a avanzar en el proceso de normalización de sus relaciones.

El congreso norteamericano puede, sin embargo, actuar de manera diferente a los intereses de la administración debido al fuerte lobby de la diáspora armenia. En marzo de 2009 se presentó la resolución de la Cámara 252, que reconoce el genocidio armenio. Al igual que en 2007, el comité de relaciones exteriores aprobó la resolución 252 el 4 marzo de 2010. Al igual que en el 2007, Turquía llamó en consultas a su embajador en Washington, quien luego regresó a

la capital norteamericana. Al igual que en 2007, la administración expresó su preocupación por el efecto que esta resolución pudiera tener en el proceso de reconciliación entre Armenia y Turquía. Claramente los Estados Unidos apoyan el proceso de reconciliación y son conscientes de las implicancias negativas que una resolución del congreso pudiera tener sobre las relaciones bilaterales, afectando particularmente la cooperación militar entre ambos países²⁸.

Rusia, por otro lado, también está apoyando una reconciliación entre Armenia y Turquía. Fue en Moscú que el presidente Sargsyan invitó a su par turco Gül al partido de fútbol en Yerevan en 2008. Anteriormente, Rusia no se había manifestado entusiasta, aduciendo que una frontera cerrada mantenía a Armenia dependiente desde el punto de vista económico y militar, con una base rusa en Gyumri y guardias rusos en la frontera con Turquía y el aeropuerto de Yerevan. Pareciera que el cambio de opinión en Moscú se debió a sus intenciones de mantener alejados a las potencias no regionales del Cáucaso del Sur y a aislar a Georgia después de la guerra de 2008. Las diferencias de Bakú con Ankara pueden ser aprovechadas por Moscú, que ya firmó en 2009 un nuevo acuerdo de gas con

Azerbaiyán, y parece haber aumentado su influencia en el país. Pero Rusia también se beneficia si hay un acercamiento real entre Ankara y Yerevan, ya que necesita una nueva vía de tránsito para proveer a su base militar en Gyumri, y sus fuertes inversiones en la economía armenia claramente aumentarían de valor con una frontera abierta y un creciente intercambio comercial entre Armenia y Turquía²⁹.

Para la Unión Europea, que ya tiene un conflicto en Chipre de difícil resolución, una normalización entre Ankara y Yerevan elimina un problema en su periferia, y aumenta las chances de la aplicación de Turquía a la propia Unión, que de por sí depende de otros factores, no sólo de la relación con Armenia.

Conclusiones

Mucho se habló, en un comienzo, de los grandes beneficios que un proceso de normalización exitoso hubiera ofrecido a ambas partes. Para Turquía, una mejor relación con los Estados Unidos (que siempre ha tenido a la normalización de las relaciones entre Turquía y Armenia como objetivo fundamental), una mejor chance de adhesión a la Unión Europea (aunque la adhesión no depende solamente del dossier armenio), la posibilidad de encontrar una salida

aceptable al espinoso tema de los sucesos de 1915 y una chance para Turquía de participar activamente en el conflicto de Nagorno-Karabagh como mediador (aunque los protocolos que fueron finalmente firmados son una obra maestra del lenguaje diplomático y omiten toda referencia no sólo al conflicto del Cáucaso sino también al genocidio). Para Armenia, la posibilidad de reducir su dependencia de Rusia, terminar con la sujeción automática de la política exterior turca a los intereses de Azerbaiyán y una mejora económica, además del acceso a los puertos turcos en el Mar Negro y al sistema de carreteras turco.

Hasta el momento, las demoras en el proceso de normalización han vuelto a reforzar la plena vigencia de los tres problemas clave: el problema del genocidio, Nagorno-Karabagh y la frontera turco-armenia. La posición de los Estados Unidos en el tema del genocidio es quizás una potencial amenaza sobre Turquía, aunque limitada por la posible reacción nacionalista que esto generaría en Turquía y el efecto negativo que esto tendría sobre los intereses estratégicos de los Estados Unidos. Nagorno-Karabagh nunca figuró en la hoja de ruta ni en los protocolos, pero parece que siempre fue una condición del lado turco. Es

dudoso que Turquía piense que Nagorno-Karabagh se va a integrar a Azerbaiyán, el problema siguen siendo los siete distritos ocupados por Armenia durante la guerra. Turquía también ha puesto falsas expectativas en su iniciativa para la Estabilidad y Cooperación en el Cáucaso, no se ve como ésta pueda funcionar cuando el grupo de Minsk no ha tenido éxito hasta ahora en el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán. El efecto económico de la reapertura de la frontera –asumiendo que se solucionan las dudas relativas al tratado de Kars – no debe exagerarse, ya que las ventajas económicas que se han esgrimido son sólo estimaciones. Quizás las inversiones rusas en Armenia sean las mayores ganadoras de una eventual apertura de la frontera.

Parece que Turquía subestimó la reacción de Azerbaiyán, o bien asumió (como vienen diciendo los copresidentes del grupo de Minsk) que el acuerdo entre Azerbaiyán y Armenia estaba cercano. Azerbaiyán está más seguro de sí mismo y claramente ha puesto límites a la iniciativa turca. También la presunción de que el problema del genocidio desaparecería no ha resultado ser cierta, la corte constitucional de Armenia le dio a Yerevan la posibilidad de salirse del acuerdo, si así le conviene, y por lo visto, la creación de una comisión histórica –si

llegara a establecerse– no va a evitar las declaraciones sobre el genocidio en el Congreso de los Estados Unidos o en otros países. Aunque quizás Yerevan debería ratificar los protocolos primero, para ejercer presión sobre Turquía, si está realmente interesado.

Mientras tanto, se puede esperar que las sociedades civiles en Armenia y en Turquía contribuyan gradualmente a mejorar el ambiente de entendimiento recíproco entre ambos países. La Unión Europea también puede ayudar, trabajando más estrechamente con Turquía en su proceso de aplicación, lo que quizás le de a Turquía un incentivo mayor en seguir trabajando en el proceso de normalización. En definitiva, no se pueden esperar resultados inmediatos.

Referencias:

- (1) Esencialmente el límite fronterizo del tratado de Brest Litovsk de 1918 entre el Imperio Otomano y la República Socialista Soviética Federativa de Rusia y el de Batumi (actual Batumi, Adjara, Georgia) de 1918 entre el Imperio Otomano y la RDA, el primero firmado por la RDA.
- (2) Los territorios cedidos a Turquía habían sido adquiridos por la Rusia Imperial en la guerra ruso-otomana de 1877-78, salvo la región de Surmalu, adquirida por el tratado de Turkmenchay (1828) que puso fin a la guerra ruso-persa de 1826-28.
- (3) El tratado también estableció que la región de Nakhchivan fuera un territorio autónomo bajo protección de la RSS de Azerbaiyán. En 1924 Nakhchivan se convertiría en una República Autónoma dentro de la RSS de Azerbaiyán.
- (4) Turkey and Armenia, Opening minds, opening borders, International Crisis Group, Europe Report N 199, 14 April 2009, pag. 5. www.crisisgroup.org
- (5) Turkey and Armenia, Opening minds, opening borders, International Crisis Group, Europe Report N 199, 14 April 2009, pag. 1. www.crisisgroup.org
- (6) Turkey and Armenia, Opening minds, opening borders, International Crisis Group, Europe Report N 199, 14 April 2009, pag. 2. www.crisisgroup.org
- (7) Las disputas sobre Nagorno-Karabagh comenzaron en 1918, cuando Armenia y Azerbaiyán se independizaron de Rusia. En 1921, los soviéticos consolidaron su control sobre todo el Cáucaso y Nagorno-Karabagh, de mayoría armenia, se convirtió al poco tiempo en un oblast autónomo en la RSS de Azerbaiyán. El 1 de diciembre de 1989, el Soviet Supremo de Armenia y el Soviet regional de Nagorno-Karabagh adoptaron una resolución conjunta sobre la reunificación de Nagorno-Karabagh con Armenia. Luego de su declaración de independencia el 30 de agosto de 1991, Azerbaiyán revocó el status autónomo de Nagorno-Karabagh el 26 de noviembre. No obstante, los armenios de Nagorno-Karabagh continuaron con su intento de separarse de Azerbaiyán, y organizaron un referéndum (sin participación de los azerís) en el que votaron por su independencia. Ningún estado, incluido Armenia, ha reconocido

la independencia de Nagorno-Karabagh declarada el 6 de enero de 1992. El conflicto militar duró de 1988 hasta 1994, y tuvo sus momentos de mayor intensidad en 1992-3. El cese del fuego fue firmado en mayo de 1994 pero no es estable, muestra de ello son las frecuentes violaciones de la frontera. Azerbaiyán ha perdido 3.000 soldados y civiles desde entonces. El grupo de Minsk de la OSCE creado en 1992 y con las copresidencias de USA, Francia y Rusia ha buscado una solución al conflicto desde entonces. El proceso de Praga facilitado por el grupo de Minsk de la OSCE busca una nueva solución desde 2004, luego del fracaso de varios planes de paz, rechazados por Nagorno-Karabagh en 1997 y Azerbaiyán en 1998. Las respuestas de las partes a las negociaciones de Key West en 2001 no se conocen. El proceso de Praga se ha distinguido de negociaciones anteriores por su modelo incremental en vez de buscar un “acuerdo comprensivo”. El proceso se mantuvo confidencial hasta que los copresidentes decidieron hacerlo público en junio-julio de 2006. Los copresidentes confirmaron que los principios se basaban en un renunciamiento al uso de la fuerza,

el retiro de las fuerzas armenias de los territorios de Azerbaiyán, la aceptación de un status interino para Nagorno-Karabagh, el despliegue de una fuerza de paz internacional, una reconstrucción post conflicto, el regreso de los IDPs (personas internamente desplazadas) y un referéndum o voto popular en una fecha a fijar, para determinar el status definitivo de Nagorno-Karabagh. Los principios requerirían que ambas partes hicieran importantes concesiones, Armenia tendría que aceptar retirarse de los territorios ocupados y el regreso de los IDPs y Azerbaiyán un referéndum que podría terminar en la independencia de Nagorno-Karabagh. No obstante este proceso, hubo problemas en 2006 cuando las partes comenzaron a relacionar los principios entre sí y a volverse atrás sobre acuerdos previos. Aunque hubo intervenciones de alto nivel de Francia, Rusia y USA para facilitar un acuerdo, las dificultades continuaron. Desde entonces las reuniones se sucedieron sobre la base de los principios del grupo de Minsk de 2006 y los principios de Madrid, que nunca han sido hecho públicos y que

fueran presentados en la reunión ministerial de la OSCE de noviembre de 2007 en Madrid, y que se cree que mantienen en gran parte, aunque no todos, los principios de 2006. Es claro a esta altura que el status final de Nagorno-Karabagh es un tema determinante, y sobre todo, la modalidad del referéndum, quién va a participar, y cuáles pueden ser las consecuencias. En la práctica, el conflicto resultó en la ocupación de territorio de Azerbaiyán. Las fuerzas de Nagorno-Karabagh, apoyados por conscriptos y soldados de Armenia, ocupan 13,4% (11,722 km²) del territorio de Azerbaiyán: esto incluye el 92,5% del territorio del antiguo Oblast Administrativo de Nagorno-Karabagh (NKAO), cinco distritos fuera de Nagorno-Karabagh: Kelbajar, Lachin, Kubatly, Jebrail, y Zangelan y segmentos significativos de otros dos: Agdam y Fizuli (aunque hay disputas entre las partes sobre el efectivo territorio controlado). El territorio ocupado afuera de la ex NKAO es de 7409 km², casi el doble del antiguo oblast soviético. Cuando los armenios de Nagorno-Karabagh hablan de la autoproclamada República de Nagorno-Karabagh (5089 km²), aducen que un 15%

del territorio está controlado por el ejército de Azerbaiyán. Este 15% incluye parte de los distritos de Martuni y Mardakert, que formaban parte de la NKAO como también del distrito de Shahumian y el asentamiento de Getashen, que no lo integraban. La autoproclamada República de Nagorno-Karabagh también considera a Lachin como parte de su territorio, aunque éste nunca formó parte de la NKAO y ningún armenio vivió allí antes del conflicto. Ambas partes han hecho limpieza étnica en los territorios que controlan. No hay cifras exactas sobre el número de refugiados e IDPs, pero más de 400.000 armenios huyeron de Azerbaiyán y de las regiones en Armenia que lo bordean y más de 700.000 azerbaiyanos y kurdos tuvieron que dejar Armenia, Nagorno-Karabagh y los distritos aledaños. No hay números de víctimas precisas del conflicto, pero las estimaciones hablan de 18.000 a 20.000 azerbaiyanos y 25.000 armenios muertos, aunque actualmente se estima una cifra menor de muertos totales, cerca de 18.500. Ver Torres Ricardo, Azerbaiyán: conflicto, política y petróleo en el Sur del Cáucaso,

- CARI, Art. No 54, 2009. www.cari.org.ar
- (8) Turkey and Armenia, Opening minds, opening borders, International Crisis Group, Europe Report N 199, 14 April 2009, pag. 2. www.crisisgroup.org
- (9) Lütem, Omer Engin, The Armenian Constitution and territorial claims against Turkey, Institute for Armenian Research, 6 Noviembre 2007, www.eraren.org
- (10) Turkey and Armenia, Opening minds, opening borders, International Crisis Group, Europe Report N 199, 14 April 2009, pag. 5-6. www.crisisgroup.org
- (11) Turkey and Armenia, Opening minds, opening borders, International Crisis Group, Europe Report N 199, 14 April 2009, pag. 6-7 y 19-20. www.crisisgroup.org
- (12) Turkey and Armenia, Opening minds, opening borders, International Crisis Group, Europe Report N 199, 14 April 2009, pag.1. www.crisisgroup.org
- (13) La imagen del presidente fue afectada por las muy disputadas elecciones presidenciales y la represión a la oposición el 1 de marzo de 2008 que dejó diez muertos.
- (14) Turkey and Armenia, Opening minds, opening borders, International Crisis Group, Europe Report N 199, 14 April 2009, pag. 3 y 20-21. www.crisisgroup.org
- (15) Reuters News Service, Turkey and Armenia draw up road map to mend ties, 23 April 2009, www.reuters.com
- (16) El día de la Memoria Armenia, es celebrado en Armenia y por la diáspora fuera de Armenia, el 24 de abril de cada año y recuerda el comienzo del genocidio armenio en 1915.
- (17) Today's Zaman, Yereven to Erdogan: Don't interfere in Karabakh row, 16 de mayo de 2009, and Turkish-Azerbaijani relations get back on track, 19 de Julio de 2009, www.todayszam.com
- (18) Today's Zaman, Nalbandian: Ball in Turkey's court, 18 de mayo de 2009, www.todayszaman.com
- (19) Chatam House, Turkish-Armenian Diplomacy. Bilateral and Regional Implications of Efforts to normalize relations, REP Seminar Summary, pag. 10, 3 de marzo de 2010, www.chatamhouse.org.uk
- (20) Today's Zaman, Turkey should not link Armenian thaw to Karabakh, 20 de mayo de 2009, Azerbaijan's stability is highly important for us, FM Davotoglu,

- 26 de mayo de 2009, Bryza: Turkey matters because of its democracy, 30 de junio de 2009, US diplomat backs proposed commission on Armenian issue, 18 de junio de 2009, www.todayszaman.com
- (21) Turquía por lo general no requiere de la aprobación parlamentaria para reconocer a otros estados, un ejemplo reciente es el de Kosovo. Kosovo declaró su independencia de Serbia el 17 de febrero de 2008. Turquía la reconoció al día siguiente, mediante una decisión del gabinete, sin necesidad de consulta parlamentaria.
- (22) Today's Zaman, Turkey and Armenia: Soccer Diplomacy shifting Rules are creating a zero-sum game, 31 agosto de 2009, www.todayszaman.com
- (23) Today's Zaman, Turkey and Armenia to launch talks on diplomatic ties, 1 de septiembre de 2009, www.todayszaman.com
- (24) Today's Zaman, Azerbaijan concerned about Turkish-Armenian approachment, 2 de septiembre de 2009, www.todayszaman.com
- (25) Today's Zaman, Freizer, Sabine, "Soccer diplomacy - lessons for Armenia and Azerbaijan", 18 de octubre de 2009, www.todayszaman.com reproducido también en www.crisisgroup.org y Ankara launches bid to defuse tensions with Azerbaijan, 22 de octubre de 2010. Para ver el texto completo de los protocolos, consultar www.mfa.gov.tr/data/.../türkiyeermenistan-ingilizce.pdf, del Ministerio Turco de Relaciones Exteriores.
- (26) Today's Zaman, Armenia tells diaspora: we didn't sell the country, 11 de febrero de 2010, Does Armenia want a solution?, 2 de febrero de 2010, www.todayszaman.com
- (27) Today's Zaman, Protocols frozen, civilian efforts flourish between Turkey and Armenia, 17 octubre 2010, www.todayszaman.com
- (28) Turkey and Armenia, Opening minds, opening borders, International Crisis Group, Europe Report N 199, 14 April 2009, pag. 16-17. www.crisisgroup.org y The Christian Science Monitor, Turkey: Why Armenian genocide resolution may hurt US interests, 5 de marzo de 2010, www.csmonitor.com
- (29) Turkey and Armenia, Opening minds, opening borders, International Crisis Group, Europe Report N 199, 14 April 2009, pag. 21-22. www.crisisgroup.org

Ricardo Torres / Licenciado en Economía, Licenciado en Administración de Empresas (UCA), Master of International Management (Thunderbird), MBA (Dartmouth College). Fue Senior Company Officer de Reuters Limited en Rusia y la Comunidad de Estados Independientes entre 2001 y 2003

Para citar este artículo:

Torres, Ricardo (2010), "El proceso de normalización entre Turquía y Armenia" [disponible en línea desde diciembre 2010], Serie de Artículos y Testimonios, N° 71. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at71.pdf>