

ABRIL 2016

Nuevos enfrentamientos entre Armenia y Azerbaiyán

Por Paulo Botta

Departamento de Eurasia Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP

Diez días de octubre, seis días de agosto, cuatro días de abril. Al parecer esta simple y efectiva forma de referirse a conflictos en la región euroasiática, la revolución rusa de 1917, la guerra entre Georgia y Rusia de 2008 y los enfrentamientos entre Armenia y Azerbaiyán del presente año, respectivamente, muestran que en la región los cambios geopolíticos se incuban largo tiempo, pero en pocos días se concretan y se convierten en hitos.

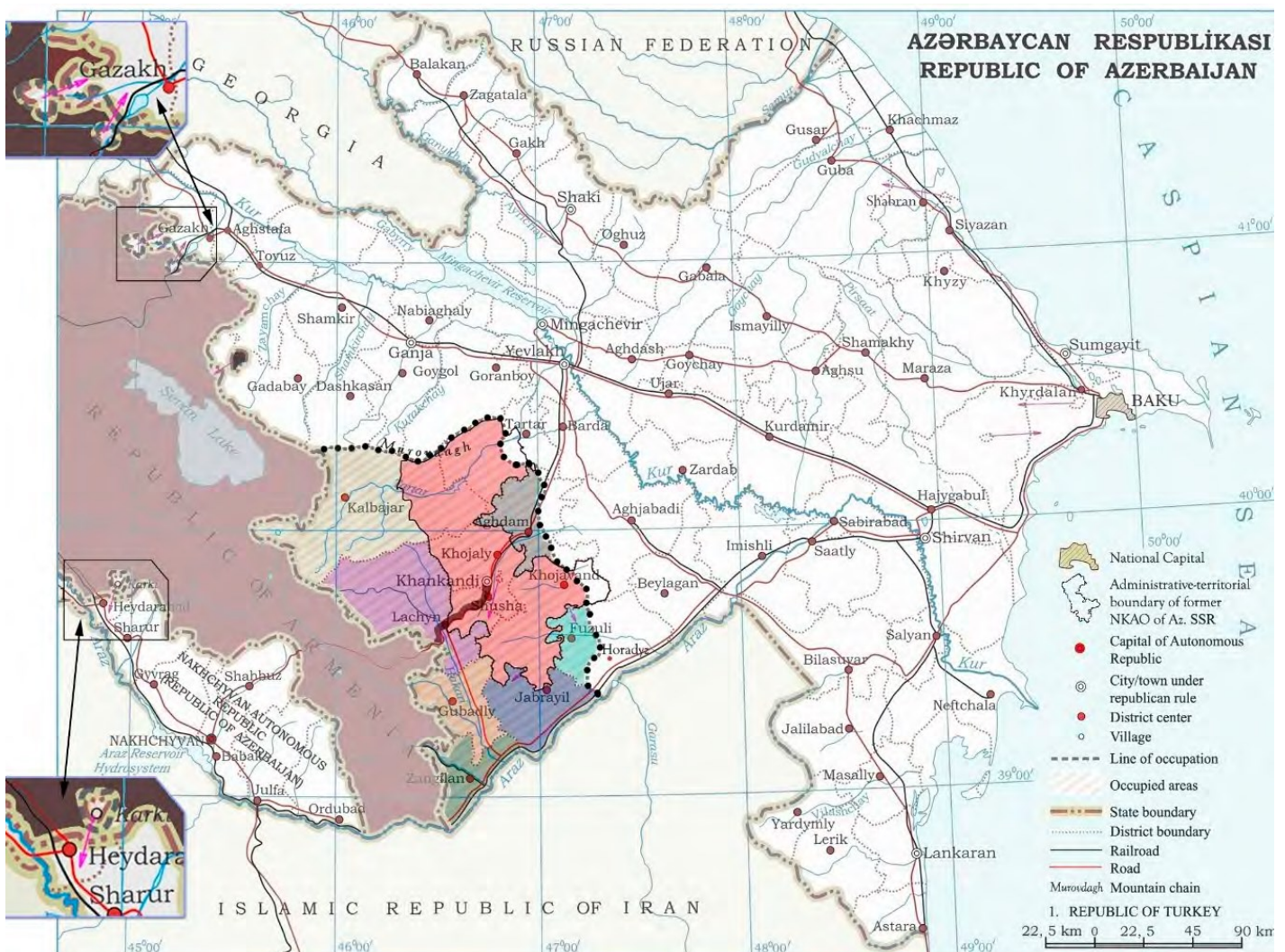
A partir de las primeras horas del dos de abril pasado y hasta el día cinco se produjeron los peores enfrentamientos desde que se declarara el cese de fuego entre tropas armenias y azerbaiyanas en 1994. Desde un punto de vista del derecho internacional se ha tratado de un conflicto entre un Estado (Azerbaiyán) y fuerzas de otro Estado ocupando su territorio (Armenia), aunque todas las operaciones se han realizado en el territorio internacionalmente reconocido como parte integrante de Azerbaiyán. El resultado de estas operaciones militares ha dejado, tal como las partes involucradas lo han reconocido oficialmente, al menos 200 soldados muertos. Es probable que las cifras reales sean más elevadas. La gravedad de lo sucedido alcanza a toda la región y no solo a las partes directamente involucradas. La región del Cáucaso sur siempre se ha caracterizado por ser el punto de encuentro donde los actores regionales buscan influir de alguna manera.

La situación actual

El conflicto se inició en 1988, cuando la mayoritaria población armenia de la Región Autónoma de Nagorno-Karabaj, de la República de Azerbaiyán, decidió

iniciar por la fuerza un proceso de secesión que culminó con el territorio de esa dependencia administrativa (así como otros territorios azerbaiyanos) bajo control militar armenio.

Desde que se declaró el cese de fuego en 1994, la República de Armenia no solo ha ocupado militarmente el territorio en disputa, sino también otras regiones azerbaiyanas sobre las cuales nunca existió un reclamo, solo la necesidad militar de contar con una vinculación directa entre el territorio de la República de Armenia y la zona de Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán.



Desde el punto de vista de la comunidad internacional, la misma reconoce a Nagorno-Karabaj como parte integrante del territorio de la República de Azerbaiyán. Así lo reflejan cuatro resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (822, 853, 874 y 884) y tres resoluciones de la Asamblea

General (A/RES/48/114, A/RES/60/285 y A/RES/62/243) que piden la retirada de las tropas armenias de los territorios ocupados de manera inmediata, completa e incondicional.

El proceso de paz: El Grupo de Minsk

La primera causa que podemos identificar se vincula con la falta de resultados del proceso de paz iniciado hace más de dos décadas y que no ha dado ningún resultado concreto. El denominado Grupo de Minsk fue establecido en el seno de la OSCE (Organización de Cooperación y Seguridad en Europa) bajo tres copresidentes: Rusia, Estados Unidos y Francia.

A pesar del tiempo transcurrido, no ha sido posible encontrar una solución negociada al conflicto que es precisamente el mandato que se le ha impuesto.

Debemos señalar que las condiciones bajo las cuales el grupo funciona no son las ideales. Cuenta con tan solo seis monitores (vigilantes) a lo largo de toda la línea de contacto entre las fuerzas armenias y azerbaiyanas. Tomemos en cuenta que en Ucrania, los vigilantes de la OSCE con un territorio a controlar mucho más pequeño son alrededor de 700.

El Grupo de Minsk no sólo carece de instrumentos para controlar el cese de fuego,

sino que tampoco ha podido investigar o condenar las violaciones al mismo que han tenido lugar en los últimos años.

Desde el primer momento en que comenzaron las operaciones militares, los copresidentes Igor Popov, James Warlick y Pierre Andrieu, así como también el Representante del Presidente de la OSCE, Andrzej Kasprzyk, viajaron a la zona para reunirse con los principales funcionarios, aunque las partes involucradas no han ocultado su falta de confianza en resultados tangibles por parte de este grupo.

La reunión del pasado 8 de abril en Viena de los 10 miembros del Grupo de Minsk ha condenado la escalada de la violencia, pero ha evitado culpar a alguna de las partes por el inicio de las hostilidades.

Es importante realizar una pequeña aclaración sobre la denominada “República de Nagorno-Karabaj” para analizar si debe ser considerada como un actor separado de la República de Armenia o no. En primer lugar, debemos señalar que esta entidad no ha sido reconocida como un Estado independiente por ningún miembro pleno de la comunidad internacional, ni siquiera por las autoridades armenias. Por otra parte, y como resultado de esta situación, los habitantes de Nagorno-

Karabaj viajan utilizando pasaportes armenios y manejan la moneda armenia, el dram.

Por lo tanto, aunque sean identificables autoridades de la denominada “República de Nagorno-Karabaj”, en la práctica es difícil separarlas de las de Armenia. Tal es la conclusión a la que llegan centros de estudios como el International Crisis Group o el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres.

Esta situación de sinergia institucional resulta muy clara si tomamos en consideración que Robert Kocharian, Presidente de la “República de Nagorno-Karabaj”, entre 1994 y 1997 fue posteriormente Primer Ministro de Armenia (1997-1998) y luego Presidente de ese país (1998-2008).

Lo mismo podemos señalar con respecto al actual presidente de Armenia (desde 2008), Serzh Sargsián, quien fue Presidente del Comité de autodefensa de Nagorno-Karabaj hasta 1990.

El actual Ministro de Defensa de Armenia (desde 2008), Seyran Ohanyan, fue Ministro de Defensa de Nagorno-Karabaj desde 1999 hasta 2007. Por todo ello creemos que es correcto hablar de Armenia y Azerbaiyán como partes de este conflicto.

Las partes involucradas

Azerbaiyán

Suele afirmarse que la guerra es la continuación de la política por otros medios. Creemos que en este caso esta máxima clausewitziana tiene una gran capacidad explicativa, ya que el objetivo perseguido por Azerbaiyán ha sido más político que militar. Tan solo tomemos en cuenta que no se cruzó el límite hacia una guerra abierta a lo largo de toda la línea de contacto, sino que en todo momento podríamos hablar de una guerra limitada y que el cese de fuego fue propuesto de manera unilateral al tercer día y aceptado por ambas partes al cuarto día del conflicto.

Tendemos a pensar que el objetivo de Bakú ha sido el de llamar la atención acerca de un status quo que no lo favorece y, aunque la comunidad internacional califica de ilegal la ocupación del territorio azerbaiyano, no se ha hecho nada para modificar la situación.

Aunque la niebla de la guerra hace que sea difícil saber qué es lo que ha sucedido en detalle, lo que podemos afirmar es que tropas azerbaiyanas tomaron algunas alturas (recordemos que se trata de una zona montañosa) para así lograr controlar las zonas circundantes y al menos dos poblados. El

presidente armenio reconoció ante los embajadores de los países miembros de la OSCE que las tropas azerbaiyanas penetraron en dos puntos de la línea de contacto. Especialistas militares afirman que posiblemente Azerbaiyán modifique su estrategia a los fines de hacer que Armenia regrese a la mesa de negociaciones a través de una guerra de desgaste, es decir, lograr una salida diplomática al hacer que la continuidad de las operaciones militares sea cada vez más costosa en términos de pérdidas humanas y materiales.

Desde el punto de vista de las percepciones se ha producido un cambio sustancial, ya que la idea de que Azerbaiyán no estaba listo para iniciar operaciones a gran escala ha demostrado ser incorrecta. Sin embargo, es absolutamente necesaria una salida diplomática, dado que a largo plazo este tipo de estrategias puede ser perjudicial para ambas partes.

Armenia

Tal vez, en términos estratégicos, Armenia sea el perdedor de esta situación. Por un lado, a pesar del alto precio pagado por el actual gobierno por acercarse a Rusia e incorporarse a la Unión Euroasiática, no ha obtenido beneficios diplomáticos.

El 8 de abril debía realizarse en Ereván una reunión del Consejo Intergubernamental de los miembros de esta organización (Rusia, Kazajstán, Armenia, Belarús y Kirguistán), sin embargo el Primer Ministro kazajo, Karim Masimov, anunció que no participaría y propuso que la reunión se realizara en Moscú. Resulta claro que la República de Kazajstán ha mostrado públicamente su postura cercana a Azerbaiyán. El pasado mes de marzo, el presidente Nazarbayev, al momento de recibir las cartas credenciales del nuevo embajador de Azerbaiyán en Astana, dijo que Azerbaiyán era el socio estratégico de Kazajstán en el Cáucaso.

Oficialmente Kazajstán ha anunciado que en este conflicto su posición es de neutralidad, aunque las acciones tomadas indiquen su apoyo a Azerbaiyán. Un paso más complejo ha dado la República de Belarús al declarar que el conflicto debe resolverse en base a los principios del derecho internacional, particularmente el de integridad territorial y el de inviolabilidad de las fronteras. Esta es precisamente la base de la postura azerbaiyana, de ahí que se entienda la incomodidad de Armenia con estas declaraciones.

Por otra parte, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, de la cual Armenia forma parte (además de Rusia, Belarús, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán), no ha apoyado la postura de Ereván y sólo ha manifestado su deseo de que la lucha se detenga a los fines de alcanzar una solución pacífica, en palabras del Secretario General de la organización, Nikolai Bordyuzha.

Por todo ello, Rusia es la gran (y única) apuesta por parte de Armenia. Debemos señalar que existe una base militar rusa en territorio armenio, Gyumri, así como aviones y helicópteros de la Fuerza Aérea rusa en el aeropuerto de Erebuni, lo que demuestra la importancia en términos de seguridad que tiene Rusia para Armenia. Incluso las fronteras entre Armenia y Turquía y Armenia e Irán son patrulladas por soldados rusos.

Impacto regional del conflicto

Rusia

La nueva situación fortalece la posición de Rusia en el conflicto. Por un lado, ha demostrado ser el único actor con capacidad y voluntad de acercar a las partes. Las visitas a la región del Primer Ministro, Dmitry Medvedev, del Vice

Primer Ministro, Dmitry Rogozin, y del Ministro de Relaciones Exteriores, Sergei Lavrov, son muestras claras de la importancia que Moscú le ha asignado a este conflicto en su agenda de política exterior. Recordemos que el cese de fuego fue firmado en Moscú por los Jefes de Estado Mayor de Armenia y de Azerbaiyán.

Los Ministros de Relaciones exteriores de Armenia, Edward Nalbandian, y de Azerbaiyán, Elmar Mammadyarov, también han viajado a Moscú para participar de la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad de Estados Independientes, y se han reunido con las principales autoridades rusas.

Por otra parte, y desde el punto de vista militar, los arsenales de Armenia y Azerbaiyán seguirán teniendo armas rusas casi en su totalidad, lo cual aumenta la influencia de este país. Se estima que Azerbaiyán ha comprado armas a Rusia por un valor de 4.000 millones de dólares. Rusia también ha vendido armas a Armenia aunque a precios menores, casi subsidiados, a través de créditos.

Georgia

Las autoridades georgianas anunciaron su disposición a actuar como mediadoras entre Armenia y Azerbaiyán, Estados con los cuales mantienen buenas relaciones.

Detrás de la buena voluntad georgiana son identificables varios puntos a resaltar: en primer lugar Georgia, cuya voluntad de acercamiento a Europa es innegable, no desea que el Cáucaso sur se convierta en una zona de inestabilidad creciente.

En segundo lugar, los oleoductos y gasoductos que se originan en el Mar Caspio, que recorren una zona cercana al conflicto y llegan a Turquía, pasan por territorio georgiano. De ahí que cualquier amenaza militar sea vista con gran preocupación por las autoridades de Tbilisi.

Más allá de las buenas relaciones existentes entre Armenia y Georgia, lo cierto es que el gobierno de Tbilisi ha realizado una opción estratégica hacia Azerbaiyán y Turquía, derivada, en gran medida, en los grandes proyectos de oleoductos y gasoductos que incluyen a estos tres países.

Por otra parte, para el gobierno georgiano es fundamental el principio de integridad territorial tomando en cuenta los conflictos que mantiene con las regiones de Abjasia y Osetia del Sur. En este sentido los principios sostenidos por el gobierno de Bakú con respecto a Nagorno-

Karabaj son idénticos a los del gobierno de Tbilisi con estas dos regiones separatistas.

Irán

Luego del acuerdo con el Grupo 5+1, la República Islámica de Irán está ingresando poco a poco a la comunidad internacional como un importante actor regional. Precisamente el 7 de abril, el Ministro de Relaciones Exteriores de Irán, Mohammad Javad Zarif, participó junto con sus contrapartes azerbaiyano, Elmar Mammadyarov, y ruso, Sergei Lavrov, de una reunión que tuvo lugar en la ciudad de Bakú. El objetivo de la reunión tripartita era discutir la cooperación regional en temas de energía y de infraestructura de transportes.

Por un lado, se avanzó hacia la implementación del corredor de transporte ferroviario Norte-Sur que potencialmente permitiría el transporte de veinte millones de toneladas de materiales y de tres millones de pasajeros cuando la línea férrea Qazvin-Rasht -Astara esté completamente operativa.

Por otro lado, las conversaciones se refirieron al proyecto de unión de las redes de oleoductos y gasoductos de la región a los fines de que los Estados productores

(Azerbaiyán, Irán y Rusia) puedan alcanzar nuevos mercados.

Como puede verse, podría decirse que Irán está mucho más interesado en un Cáucaso estable y abierto a posibilidades comerciales que a una región con conflictos. Es probable que en los próximos meses el acercamiento entre Rusia e Irán, que se ha dado en escenarios como el sirio, favorezcan un mayor entendimiento entre Irán y Azerbaiyán a la luz de estos proyectos que incorporan a Rusia.

En este sentido es interesante destacar que en la delegación rusa que acompañó al Primer Ministro en su visita a Armenia fue incluido Alexey Miller, Presidente del Consejo de administración de Gazprom, quien firmó con Vardan Arutyunian, Presidente del Consejo de administración de Gazprom, Armenia, un anexo al contrato de provisión de gas ruso a Armenia 2014-2018. La firma se realizó con la presencia del Primer Ministro ruso y armenio, Hovik Abrahamian. Este acuerdo contempla un incremento en la provisión de gas a Armenia a través de un acuerdo de intercambio (swap deal) con Irán. Es así como podemos entender que los intereses energéticos de Irán y Rusia (y los de Azerbaiyán) están comenzando a incluir a Armenia.

Como ejemplo de ello, podemos mencionar que durante la segunda semana de abril los Ministros de Energía de Armenia, Irán y Rusia y el Vice Ministro de Energía de Georgia han firmado en Ereván un “mapa de ruta” para la conformación de un corredor de energía Norte-Sur que facilite los intercambios (swap) ante demandas específicas entre los Estados parte.

De todas maneras, las relaciones entre Irán y Armenia son muy cercanas, y así lo han sido a lo largo de la historia, por lo que no podemos pensar que Teherán implemente alguna política abiertamente contraria a este país, pero sí podemos pensar que Irán tratará de favorecer una solución pacífica para este conflicto.

Hay un punto esencial en la voluntad iraní de estabilizar la región que se relaciona con la gran población azerbaiyana que habita en el noroeste del país y que es, numéricamente hablando, mayor que la población de la República de Azerbaiyán. De ahí que se trate de aumentar los niveles de cooperación entre Bakú y Teherán.

Turquía

La cercanía entre Turquía y Azerbaiyán suele resumirse en la frase “son dos Estados pero un

solo pueblo”, con lo que se hace referencia a la vinculación cultural y lingüística entre estos dos países. Es por ello que a nadie ha sorprendido el clarísimo apoyo que el gobierno turco ha dado al gobierno de Azerbaiyán.

De hecho, desde 2010 ambos Estados han firmado un acuerdo de Asociación Estratégica y Ayuda Mutua con un componente militar que se ha desarrollado a través de ejercicios militares combinados binacionales.

Sin embargo, detrás del apoyo turco hacia Azerbaiyán también podemos ver que se trata de un reflejo del empeoramiento de las relaciones entre Ankara y Moscú. Un ejemplo de ello es la manera tan directa con que las autoridades rusas se han manifestado contra la retórica turca favorable a Azerbaiyán al recordar que Turquía es uno de los miembros del Grupo de Minsk.

Israel

Un Estado que ha sido mencionado como importante, aunque de manera periférica, es el Estado de Israel, que mantiene estrechísimos vínculos comerciales y militares con Azerbaiyán. Recordemos que en 2012 el gobierno de Bakú compró armas israelíes por un valor de 1.600 millones de dólares.

Es por eso que informaciones periodísticas indican que una parte del armamento utilizado por Azerbaiyán sería de origen israelí. Tal es así que el embajador de Armenia en Egipto (y concurrente en Israel), Armen Melkonian, viajó hasta Jerusalén para entregar una nota de protesta a las autoridades israelíes, pidiendo el cese de la venta de armas a Bakú, particularmente los drones Harop y Thunder By misiles Spike de fabricación israelí.

Es altamente probable que esta queja diplomática no tenga ningún impacto real en las relaciones entre Israel y Azerbaiyán. El 40% del total del petróleo que se consume en Israel proviene de Azerbaiyán, lo que se convierte en un gran aliciente para mantener estos vínculos por parte de los dos Estados.

Tampoco deberíamos esperar, por otra parte, un apoyo diplomático abierto por parte de Israel hacia Azerbaiyán, ya que no se encuentra esto dentro de los intereses esenciales del gobierno israelí.

Estados Unidos de América

Sin lugar a dudas es el actor cuya presencia se echa en falta en este conflicto. Aunque es uno de los copresidentes del Grupo de Minsk, lo

cierto es que pareciera que el interés de Washington en el Cáucaso Sur es muy bajo.

Matthew Bryza, copresidente del Grupo de Minsk entre 2006 y 2009, y embajador de los Estados Unidos en Bakú entre 2010 y 2012, llama la atención sobre este punto en un artículo en el Washington Post donde afirma que Washington ni siquiera ha publicado una declaración oficial sobre lo sucedido en estos días.

Es cierto que en pleno año electoral el área post-soviética tiene la potencialidad de generar más conflictos que beneficios para los Estados Unidos. Tan solo recordemos lo que sucede en Ucrania, para tomar un ejemplo cercano.

Tal vez ésa es la razón por la cual los decisores norteamericanos han optado por disminuir su injerencia en esta región. En el caso de Nagorno-Karabaj la lucha se ha trasladado al seno de los Estados Unidos donde encontramos comunidades armenias y azerbaiyanas que ejercen toda la capacidad posible de lobby para hacer que las autoridades estatales y federales tomen partido hacia sus respectivos países, en la mayoría de los casos sin mucho éxito.

Unión Europea

Aunque la mayoría de los miembros del Grupo de Minsk son Estados europeos (ya que esta

iniciativa ha nacido en el seno de la OSCE), en la actualidad, tanto sea a nivel bilateral como a nivel de las instituciones europeas, la influencia de estos Estados en el conflicto es muy limitada.

Federica Mogherini, Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, ha visitado la región pero, puesto que la Unión Europea no tiene ningún rol formal en cuanto a la búsqueda de una solución a este conflicto, las posibilidades de influir tanto en Armenia como en Azerbaiyán son muy débiles.

Conclusiones

Todo parece indicar que estamos ante una gran oportunidad para avanzar en la solución de este conflicto si los principales actores de la comunidad internacional así lo deciden. Sin embargo, la prioridad en los próximos días será estabilizar la situación y bajar la tensión. El Grupo de Minsk deberá demostrar su voluntad real de proponer un esquema diplomático de solución.

Una opción sería la de introducir fuerzas de paz en la línea de contacto para realizar el proceso de separación de fuerzas. Sin embargo, el representante de Rusia en la

OSCE, Alexander Lukashevich, ya ha adelantado que tal paso se daría sólo después de lograr un acuerdo diplomático acerca de la solución final del conflicto. Esto significa que las fuerzas de paz deberían servir para estabilizar y facilitar la solución política, y no para perpetuar el status quo.

La complicación más importante en este caso es el enfriamiento de las relaciones ruso-norteamericanas debido a la crisis desatada en Ucrania a partir de 2013.

Tomando en cuenta esta situación, podría abrirse la opción a un proceso de negociación por fuera del grupo de Minsk. Esto le permitiría al gobierno ruso demostrar su capacidad para terminar con uno de los conflictos más antiguos y sangrientos nacidos al final de la época soviética. Como en un sistema de vasos comunicantes, el éxito ruso significaría una disminución de la importancia relativa de otras potencias en la región.

Rusia, tal como lo hemos señalado, cuenta con más influencia que otros actores, pero eso no significa que pueda controlar a las partes involucradas a su antojo. De todas maneras es el único actor que podría convencer a Armenia de dar el paso diplomático, y quien podría ofrecer incentivos aceptables para Azerbaiyán.

En el caso de Armenia, la prensa se ha hecho eco de la visita que el Presidente armenio Serzh Sargsián realizara el 9 de abril al primer Presidente de Armenia (1991-1998), Levan Ter Petrosian, quien es el líder del partido de la oposición Congreso Nacional Armenio. También hay que mencionar las declaraciones de Levan Zurabian, el jefe de la bancada de ese partido en el parlamento armenio, quien afirmó que en caso de que Armenia realice concesiones territoriales, deberían desplegarse fuerzas de mantenimiento de paz en esos territorios. Grandes sectores de la sociedad armenia rechazaron esta idea, sin embargo podríamos pensar que es algo de lo que se está hablando.

En el caso de Azerbaiyán, la solución del conflicto y la recuperación de sus territorios llevarían seguramente a su incorporación a instancias regionales, como la Unión Euroasiática o la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva.

Nuestro país mantiene excelentes niveles de vinculación, tanto con Armenia como con Azerbaiyán, y tiene embajadas residentes en Ereván y Bakú. Argentina siempre ha apoyado los esfuerzos del Grupo de Minsk para alcanzar una solución diplomática al conflicto

y así lo ha manifestado a lo largo de las últimas dos décadas.

En medio de esta grave situación, se ha anunciado oficialmente que el Papa Francisco visitará Armenia hacia finales de junio y posteriormente, en septiembre, Georgia y Azerbaiyán. Esperemos que la visita del Pontífice se realice en un clima menos tenso y con esperanzas de una solución pacífica.

Para citar este artículo:

Botta, Paulo (2016), "Nuevos enfrentamientos entre Armenia y Azerbaiyán" [disponible en línea desde abril 2016], Serie de Artículos y Testimonios, N° 119. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at119.pdf>