

027/2012

20 de junio de 2012

Francisco J. Ruiz González

LA VISITA DE LA SECRETARIA DE
ESTADO DE EEUU AL CÁUCASO SUR

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA VISITA DE LA SECRETARIA DE ESTADO DE EEUU AL CÁUCASO SUR

Resumen:

La Secretaria de Estado de EEUU Hillary Clinton ha realizado una importante visita de tres días al Cáucaso Sur, durante la cual se han abordado las principales cuestiones que afectan a la seguridad y estabilidad de esas Repúblicas, y el papel de las diversas potencias con intereses en la zona.

Abstract:

The US Secretary of State Hillary Clinton has carried out an important three-days visit to the South Caucasus, in which have been studied the main questions that affect the security and stability of these Republics, and the role of the different powers with interest in that area.

Palabras clave:

Estados Unidos, Armenia, Georgia, Azerbaiyán, Rusia.

Keywords:

United States, Armenia, Georgia, Azerbaijan, Russia.

INTRODUCCIÓN

La Secretaria de Estado estadounidense, Hillary Clinton, ha realizado una visita oficial a las tres Repúblicas del Cáucaso Sur (Armenia el 4 de junio, Georgia el 5 de junio, Azerbaiyán el 6 de junio). La presencia de Clinton en la región ha coincidido con una escalada de tensiones, tras la muerte de ocho soldados (tres armenios y cinco azeríes) en choques armados en la zona de alto el fuego de Nagorno-Karabaj, lo que ha puesto de manifiesto una vez más la compleja situación de seguridad de la zona¹.

ARMENIA (4 DE JUNIO)

Tras reunirse con el Presidente armenio Sargsian y en la rueda de prensa conjunta con el Ministro de Exteriores Nalbadian, la Secretaria Clinton expuso la postura de EEUU sobre la relación bilateral, de la que se cumplen 20 años, y sobre los problemas de seguridad que sufre ese país, sin salida al mar y con sus fronteras terrestres con Turquía y Azerbaiyán cerradas desde los años 90 del pasado siglo.



El Ministro de Exteriores Nalbadian recibe a la Secretaria Clinton a su llegada a Ereván

Fuente: Departamento de Estado de EEUU/Dominio público

En lo que sería una constante en los tres países, Clinton comenzó por agradecer la contribución militar armenia a las operaciones de la OTAN en Afganistán (la ISAF, a la que

⁽¹⁾ En ese sentido, se anuncia la publicación antes de verano de 2012 del Cuaderno de Estrategia del IEEE “El Gran Cáucaso”, un esfuerzo sin precedentes para abordar el estudio en profundidad de la situación geopolítica de esa zona, de sus conflictos, de la influencia de los actores externos, y del papel de la región en el suministro energético a Europa.

aporta 126 efectivos en el Mando Regional Norte²⁾ y al mantenimiento de la paz en Kosovo. En el plano interno, se congratuló por el desarrollo de las elecciones legislativas del pasado mes de mayo³⁾ y felicitó al Gobierno armenio por sus esfuerzos para fortalecer las instituciones democráticas del país.

En lo referido a los vecinos de Armenia, EEUU está comprometido con la normalización de las relaciones con Turquía, y apoya plenamente la ratificación de los “Protocolos de Zúrich” de 2009 sin ninguna condición previa, felicitando Clinton al Presidente Sargsian por su liderazgo en este tema. En el turno de preguntas añadió dos importantes argumentos:

- Reiteró las declaraciones de su visita a Armenia hace dos años, en el sentido de que *“la pelota permanece en el campo de Turquía”*.
- No existe ninguna relación entre el proceso de normalización de los protocolos de Zúrich y las negociaciones sobre Nagorno-Karabaj.

Respecto a Nagorno-Karabaj, se constató la preocupación estadounidense ante la escalada de la tensión y la muerte sin sentido de jóvenes soldados, se reiteró el principio (teóricamente asumido por las partes) de que el uso de la fuerza armada no representa una opción para resolver el conflicto, y que por lo tanto es inaceptable. EEUU, desde su condición de codirector del “Grupo de Minsk” de la OSCE, seguirá trabajando con las partes para alcanzar una solución negociada, en la que la sociedad civil debe jugar un papel importante⁴⁾.

Análisis

El conflicto de Nagorno-Karabaj pasa por ser el más complejo de todos los conflictos *congelados* o *prolongados* en Eurasia, y en ese sentido los mandatarios internacionales,

(²⁾ Ver *Troop Numbers and contributions* en la página Web oficial de la ISAF, <http://www.isaf.nato.int/troop-numbers-and-contributions/armenia/index.php>.

(³⁾ Ver *Visión geopolítica de los resultados de las elecciones. Mayo de 2012*, Documento de Análisis del IEEE 26/2012, p. 3, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA26-2012_EleccionesMayo_IEEE.pdf.

(⁴⁾ Sobre los antecedentes, situación actual, y papel de este conflicto en las relaciones Armenia-Turquía, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco, “El Gran Cáucaso: Nagorno-Karabaj”, en VARIOS AUTORES, *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011*, IEEE, Madrid, 2012, pp. 87-108, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_geopolitico_2011.pdf.

como Hillary Clinton, poco más pueden hacer que insistir en la renuncia al uso de la fuerza para intentar resolverlo. El ex Presidente ruso Medvedev, en este caso en plena coincidencia de objetivos con EEUU, promovió la celebración de hasta una decena de cumbres trilaterales para tratar la cuestión, con mínimos progresos en la restauración de la confianza mutua entre armenios y azeríes.

Más significativas son las declaraciones de Clinton sobre la relación bilateral Turquía-Armenia, ya que representan un claro apoyo a la visión de Ereván frente a la de Ankara, aliado estadounidense en la OTAN. Los dirigentes turcos, presionados por Azerbaiyán, han insistido en ligar la ratificación de los protocolos a que se avance en las negociaciones de Nagorno-Karabaj, y Clinton reafirmó que una cosa no tiene relación con la otra, asignando a Turquía la responsabilidad de la paralización del proceso.

GEORGIA (5 DE JUNIO)

La rueda de prensa conjunta en la ciudad portuaria de Batumi del Presidente georgiano Mijail Saakashvili y la Secretaria Clinton comenzó con unas palabras del primero agradeciendo *“el firme compromiso de EEUU con la soberanía, integridad territorial y fronteras legítimas de Georgia”*, denunciando la ocupación ilegal de sus territorios y los cientos de miles de desplazados internos por los conflictos en Abjazia y Osetia del Sur, y agradeciendo el hecho de que la *“Declaración de la Cumbre de Chicago”* de la OTAN incluyese a Georgia en el mismo grupo de países candidatos al ingreso que los de los Balcanes Occidentales.

En su réplica, la Secretaria Clinton suscribió punto por punto las afirmaciones de Sakashvili en lo referente a Abjazia y Osetia del Sur, a cuyas poblaciones Tbilisi pretende expedir documentos de viaje e identificaciones neutrales (que serán reconocidos por EEUU), para ser usados en lugar de las identificaciones locales o de los pasaportes rusos de los que disponen ahora. Respecto a la OTAN, el apoyo al ingreso es firme pero *sine die*, de modo que sólo queda seguir colaborando en la Comisión OTAN-Georgia y en base a los programas anuales.

Clinton también mencionó la celebración de la tercera sesión plenaria anual de la *“Comisión de Asociación Estratégica”*, afirmó que *“reformar y modernizar la defensa de Georgia es una*

de nuestras prioridades compartidas”, destacó que Georgia es el país con mayor número de tropas per capita en Afganistán (con 800 efectivos, desplegados en el Mando Regional Sur), y consideró que con los esfuerzos en marcha Georgia sería un socio internacional más fuerte y tendría una capacidad mejorada de auto-defensa.



Mapa político del Cáucaso Sur con sus “conflictos congelados”

Por último, Clinton hizo alusión a que la fortaleza de Georgia será función de sus reformas y de tener un sistema democrático modelo, por lo que instó a su Gobierno a garantizar la limpieza de futuros comicios.

Análisis

Así como en lo relativo al conflicto de Nagorno-Karabaj las posiciones de EEUU y Rusia son similares y sus esfuerzos pacificadores relativamente coordinados, en el caso de Georgia sus políticas no pueden ser más dispares. Como es bien sabido, Moscú reconoció la independencia de Abjazia y Osetia del Sur en agosto de 2008 tras la guerra⁵, no es previsible que se retracte de esa decisión, y además la considera perfectamente lógica en consonancia

⁽⁵⁾ Reconocimiento al que sólo se sumaron Venezuela, Nicaragua, Nauru y Vanuatu, en lo que supuso un evidente revés diplomático para el Kremlin, ya que ni siquiera los Estados más cercanos como Bielorrusia o Kazajstán se sumaron, además de representar un desafortunado precedente para las demandas secesionistas de algunas repúblicas autónomas de la propia Federación Rusa.

con el apoyo estadounidense y de otros muchos países occidentales a la independencia de Kosovo, ya que en ese caso Serbia no parece gozar del derecho a la soberanía, integridad territorial y fronteras internacionales legalmente reconocidas que según Clinton asiste a Georgia.

Lo que resulta evidente es que el cambio de administración en Washington no alteró el apoyo incondicional de EEUU al gobierno de Saakashvili, al que no le ha pasado factura su intento de recuperar por la fuerza Osetia del Sur en agosto de 2008 (con la muerte de soldados rusos que verificaban el alto el fuego de 1992), utilizando las capacidades militares proporcionadas por la Administración Bush⁶, destruidas por Rusia en la “guerra de los cinco días” y que la Administración Obama se apresta a reconstruir. Tras las declaraciones de Clinton, un portavoz del Ministerio de Exteriores ruso acusó a EEUU de *“instigar las aspiraciones revanchistas de Georgia”*, y afirmó que *“fue el suministro en masa de armas desde el exterior lo que generó en Saakashvili un complejo de permisividad e impunidad que acabó por empujarle hacia la criminal aventura en Osetia del Sur”*⁷.

AZERBAIYÁN (6 DE JUNIO)

La Secretaria de Estado Clinton cerró su gira con su estancia en Bakú, durante la que se entrevistó con el Presidente Ilham Aliyev, y celebró una rueda de prensa conjunta con su homólogo azerí, el Ministro de Exteriores Mammadyarov.

Las reuniones en Azerbaiyán estuvieron centradas en tres cuestiones: la seguridad, la energía, y las reformas democráticas. Nuevamente Clinton alabó las ya concluidas contribuciones azeríes a la seguridad de Kosovo e Irak, así como su actual participación en Afganistán (con 90 efectivos desplegados en la capital Kabul). Azerbaiyán es parte de la “Ruta de Distribución Norte”, arteria vital para el reabastecimiento de la ISAF, tanto más

⁽⁶⁾ En 2000, antes por tanto del 11-S y del comienzo de la “Guerra Global contra el Terror”, la totalidad de créditos de EEUU a Georgia era de sólo 36 millones de dólares, que habían alcanzado los 66 en 2003. Tras la invasión de Irak y la participación de las tropas georgianas en la estabilización postconflicto, la cantidad subió a 113 millones en 2004 y 169 en 2005. En 2008, el año de la guerra contra Rusia, se alcanzó un máximo histórico de 352 millones, para un Estado con un PIB de 21.500 millones de dólares. Datos oficiales EEUU, ver <http://www.census.gov/compendia/statab/2011/tables/11s1296.pdf>.

⁽⁷⁾ Ver “Rusia acusa a EEUU de instigar aspiraciones revanchistas de Georgia”, *RIA Novosti* (6.6.2012), disponible en <http://sp.rian.ru/international/20120606/153975363.html>.

ante los problemas surgidos con Pakistán para el tránsito de materiales por su territorio.



Reunión de la Secretaria Clinton con el Presidente azerí Aliyev

Fuente: Departamento de Estado de EEUU/Dominio público

Con respecto a la inevitable cuestión de Nagorno-Karabaj, se reiteró la preocupación expresada en Ereván sobre la escalada de tensiones y las muertes producidas en la línea de separación, y Clinton exigió a las partes el trabajar para mantener la paz y el respetar los términos del acuerdo de alto el fuego de 1994. Además, afirmó que EEUU está dispuesto a hacer todo lo necesario para encontrar una solución conforme los principios del Acta Final de Helsinki de la CSCE de 1975.

Con respecto a la seguridad energética, Azerbaiyán es un país clave en esa cuestión, a diferencia de Georgia y Armenia que carecen por completo de hidrocarburos y sólo pueden ser, en el mejor de los casos, naciones de tránsito de los recursos. Clinton destacó el papel central de Azerbaiyán a la hora de diversificar las fuentes de suministro de petróleo y gas y sus rutas de tránsito, en especial por el llamado *corredor sur* hacia la UE, como alternativa a Rusia (a la que en todo caso no nombró). Hay que recordar que Azerbaiyán no sólo juega un importante papel como suministrador, sino que es también imprescindible como país de tránsito de los recursos que pudieran llegar desde Asia Central a través del Mar Caspio.

Por último, y como en los otros dos Estados, la Secretaria de Estado apeló a la importancia de impulsar una vibrante sociedad civil y profundizar en las reformas democráticas. De hecho, el Ministro azerí fue preguntado por las duras críticas que el “Informe de Derechos

Humanos” del Departamento de Estado de EEUU incluye sobre Azerbaiyán, a lo que contestó que están haciendo todo lo posible por mejorar, pero que los cambios estructurales son cuestión de varias generaciones.

Análisis

La referencia al Acta Final de Helsinki de 1975, con respecto al conflicto de Nagorno-Karabaj, es un modo de salir del paso sin comprometerse, ya que en su decálogo se reafirma tanto la inviolabilidad de las fronteras y la integridad territorial de los Estados, como el derecho de libre determinación de los pueblos⁸. Por otra parte, y como se mencionó en el caso de Armenia, en este conflicto poco más puede hacer la comunidad internacional que apelar a la desescalada de tensiones y a la renuncia al uso de la fuerza, por lo que la posición de Clinton es la única posible.

Con respecto a la seguridad energética y el *corredor sur*, el tema es demasiado complejo para ser resumido en este Documento⁹, pero sí que cabe destacar que al igual que el oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC) rompió el monopolio de tránsito de Rusia en 2005, EEUU pretende hacer lo mismo con los distintos gaseoductos que se planean en la zona, objetivo en el que coincide con la Comisión Europea pero no con algunos miembros de la UE (Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bulgaria), que a título individual dan prioridad a la opción rusa y colaboran en el tendido de nuevos gaseoductos desde el territorio de la Federación.

⁽⁸⁾ Decálogo de Helsinki: 1. Igualdad soberana entre los partícipes, con respeto de los derechos inherentes a la soberanía; 2. Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza; 3. Inviolabilidad de las fronteras; 4. Integridad territorial de los estados; 5. Arreglo de las controversias por medios pacíficos; 6. No intervención en los asuntos internos; 7. Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia; 8. Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos; 9. Cooperación entre los estados; 10. Cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el derecho internacional. *Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta Final, Helsinki, 1975*, disponible en <http://www.osce.org/es/mc/39506?download=true>.

⁽⁹⁾ Sobre este tema, ver RUIZ GONZÁLEZ Francisco J., *Geopolítica del gas: las novedades en el corredor sur de suministro a la UE*, Documento de Análisis del IEEE, disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA10-2012_FJRG_Geopolitica_del_gas_las_novedades_en_el_corredor_sur_de_suministro_a_la_UE.pdf.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

El Cáucaso Sur ha sido, es, y será, una zona de máxima importancia estratégica a nivel regional y mundial, por ser frontera entre Europa y Asia, entre el Cristianismo y el Islam, y estar rodeada de Estados tan importantes como Rusia, Irán o Turquía, además de ser zona de producción y tránsito de hidrocarburos, y albergar Estados independientes *de facto* desde la época de la desaparición de la URSS. En ese sentido, el interés de la única superpotencia mundial, Estados Unidos, es perfectamente lógico, con los altibajos propios del carácter pragmático que preside su política exterior en función de intereses coyunturales.

En ese marco hay que estudiar la visita de la Secretaria de Estado Clinton a las tres Repúblicas de la zona, cuyos problemas de seguridad deben ser abordados con un enfoque global. Así se hace con el grave conflicto de Nagorno-Karabaj, dónde los copresidentes del “Grupo de Minsk” de la OSCE (EEUU, Rusia, Francia) actúan por lo general de un modo coordinado. En este caso un actor ajeno a la zona, Israel, está jugando un papel discordante, ya que su estrecha colaboración en materia de defensa con Bakú, orientada a la contención de Irán, implica que esas mismas capacidades pudiesen ser utilizadas en un intento de reconquistar Nagorno-Karabaj por la fuerza¹⁰.

Sin embargo, en el caso de Georgia es EEUU la que juega un papel similar, con su apoyo a la reconstrucción de las capacidades militares destruidas en 2008, ya que aunque Washington considere que esas armas contribuirán a operaciones de gestión de crisis en el exterior, el antecedente del ataque por sorpresa a Osetia del Sur la noche del 7 de agosto de 2008 parecería aconsejar, al menos, cierta prudencia a la hora de rearmar al Presidente Saakashvili. Si a ello se suma que Clinton afirmó en la TV georgiana que *“los países actúan de forma a menudo imprevisible o tristemente previsible, como puede ser este caso [en referencia a Rusia]¹¹”*, se completa un panorama de duro enfrentamiento con Moscú,

⁽¹⁰⁾ Ver “Irán protesta por la venta de armamento israelí a Azerbaiyán”, *RIA Novosti* (29.2.2012), disponible en <http://sp.rian.ru/international/20120229/152858940.html>, cuestión a la que el Embajador azerí en Teherán, Javanshir Akhundov, replicó que las armas no serían jamás usadas contra Irán sino para *“liberar la tierra azerbaiyana ocupada”*, esto es, contra Armenia.

⁽¹¹⁾ Ver “Interview With Eka Kvesitadze of Georgian Public Broadcaster” (6.6.2012), disponible en <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/06/191878.htm>.

agravado por los desacuerdos sobre la crisis de Siria.

Bien es cierto que el *jefe* de la Sra. Clinton, el Presidente Obama, ha sido por el contrario abiertamente conciliador en sus posiciones hacia Rusia, labró una magnífica relación personal con el ex Presidente Medvedev, y fue el principal artífice de la *puesta a cero* de las relaciones con Moscú, por lo que esa aparente contradicción entre ambos se puede explicar por un reparto de papeles con la Secretaria de Estado a la que esta le haya correspondido el papel de *poli malo*, en una actitud de confrontación en la que por cierto no le va a la zaga su homólogo ruso, el Ministro de Exteriores Sergei Lavrov.

En resumen, aunque en la actualidad se dé más importancia a la evolución de las crisis en zonas vecinas, como el programa nuclear de Irán o la guerra civil siria, hay que permanecer muy atentos a la evolución de los acontecimientos en el Cáucaso Sur, siempre bajo un principio que deberían tener en cuenta todos los actores externos sin excepción: no es en absoluto recomendable encender cerillas cuando uno se acerca a un polvorín.

CC. Francisco J. Ruiz González

Analista Principal del IEEE