

## Una región rota: análisis de las políticas de la UE en el sur del Cáucaso

Jos Boonstra y Laure Delcour

>> El Cáucaso es una región dividida. Armenia, Azerbaiyán y Georgia han escogido diferentes caminos políticos y económicos, mientras que Turquía y Rusia (que también pueden considerarse como parte de la región) mantienen relaciones muy diferentes con estos tres países. Además, el Cáucaso se divide en una zona sur, compuesta por tres repúblicas independientes, y en una zona norte, que forma parte de Rusia. Las fronteras del Cáucaso suponen (en mayor o menor grado) un obstáculo a la cooperación, al movimiento de personas y al comercio.

Ese territorio tan fragmentado supone un desafío para la Unión Europea (UE). La Unión prefiere pensar en términos de regiones bien definidas, donde la cooperación regional pueda dar paso a la integración. En los Balcanes (otra región que también estaba dividida), todos los países han intentado adherirse a la UE (a distintos niveles y con resultados diversos) y la Unión sí ha conseguido fomentar la cooperación regional como parte de su paquete de adhesión. Pero es poco probable que eso ocurra en el sur del Cáucaso, donde la UE no es el único actor y donde Rusia busca agresivamente mantener su influencia.

En los últimos años, el lanzamiento, al mismo tiempo, de dos proyectos mutuamente excluyentes –los Acuerdos Profundos e Integrales de Libre Comercio (DCFTA, en sus siglas en inglés) que ofrece la UE como parte de la Asociación Oriental, y la Unión Económica

### CLAVES

- El Cáucaso es una región dividida, caracterizada por tensiones locales y la influencia, a veces conflictiva, de grandes actores regionales, entre ellos la UE, Rusia y Turquía.
- La UE sigue siendo muy atractiva para los pueblos del sur del Cáucaso, pero sus políticas tecnocráticas centradas en los gobiernos han fracasado en Armenia y Azerbaiyán, a la vez que las reformas impulsadas en Georgia siguen siendo frágiles.
- El sur del Cáucaso sigue siendo inestable, dado el potencial para la inestabilidad interna, los conflictos prolongados y las acciones asertivas de Rusia en la región.

»»»»» Euroasiática, liderada por Rusia— sólo ha agravado las diferencias en el sur del Cáucaso. Desde la cumbre de la Asociación Oriental que se celebró en Vilna en noviembre de 2013, Georgia (al igual que Moldavia y Ucrania) se ha acercado mucho más a la UE, mediante la firma de un Acuerdo de Asociación (AA) además de un DCFTA. Por diferentes razones, es poco probable que alguno de los otros dos países del sur del Cáucaso firme acuerdos similares con la Unión en el futuro próximo. Armenia se ha unido a la Unión Económica Euroasiática, vigente desde enero de este año, mientras que Azerbaiyán aún no se ha comprometido con ningún proyecto vinculante de integración económica.

¿Qué implicaciones tiene todo esto para el enfoque de la UE hacia el sur del Cáucaso y, en particular, para la Asociación Oriental? ¿Y cómo puede la UE conciliar todas esas diferencias y diseñar políticas bilaterales y multilaterales coherentes? ¿Puede ayudar la UE a “unir” esa región dividida?

### **DETRÁS DE UNA REGIÓN ROTA: CAMINOS E INTERESES NACIONALES DIFERENTES**

Armenia, Azerbaiyán y Georgia tienen distintas prioridades de política exterior y atraviesan diferentes procesos de reforma interna. Por tanto, no es de sorprender que tengan diferentes expectativas con relación a la UE. Además, su compromiso con los proyectos regionales promovidos por la Unión Europea o por Rusia no es definitivo o irreversible, sino que está plagado de múltiples tensiones.

En los últimos años, la actitud de Georgia hacia la UE ha cambiado debido a acontecimientos tanto regionales como nacionales. Durante los primeros años de la presidencia de Saakashvili (quien estuvo en el poder desde 2004 hasta 2013), a pesar de que sus discursos hicieran hincapié en la identidad europea del país, la integración con la UE no era una prioridad clave para Georgia, sino que lo era la integración en la Organización del Tratado del

Atlántico Norte (OTAN). El conflicto con Rusia en 2008 —que resultó en la pérdida *de facto* de Abjasia y Osetia del Sur y puso fin a las esperanzas de Georgia de acceder a la OTAN a corto plazo— marcó un punto de inflexión. A pesar de resistirse a adoptar algunas de las regulaciones de la UE (debido a la agenda económica liberal de las autoridades entonces en el poder), tras el conflicto las relaciones con la Unión subieron a la cima de la agenda georgiana. Con base a los avances logrados bajo el Gobierno de Saakashvili, la nueva administración parece estar avanzando hacia el cumplimiento del *acquis communautaire* (las reglas y prácticas europeas). Asimismo, además de intentar normalizar las relaciones con Rusia, bajo el actual Gobierno Georgia sigue firme en el camino europeo y los acontecimientos políticos a nivel interno de momento no han desviado el curso del país.

Para Georgia, la Asociación Oriental tiene dos fallos importantes. Primero, no ofrece perspectivas de adhesión, y el reconocimiento en 2014 de Georgia como un “país de Europa del Este” no es un gran consuelo. Segundo, la Asociación Oriental no ofrece soluciones a las principales preocupaciones de seguridad del país. Por ejemplo, el “Tratado de Alianza y Asociación Estratégica” firmado en noviembre de 2014 entre Rusia y Abjasia suscitó sospechas y preocupaciones en Tbilisi, pero la UE no hizo más que reiterar su apoyo a la integridad territorial de Georgia. El nuevo tratado con Osetia del Sur va más allá y le otorga a Rusia total control sobre el territorio georgiano. Para Georgia, una modernización *à la* UE es un modelo de desarrollo y, por tanto, una forma de mejorar su independencia a largo plazo. Pero Tbilisi es muy consciente de la incapacidad de la UE de momento para contener el control de Moscú sobre Abjasia y Osetia del Sur o cualquier otro intento por parte de Rusia de hacerse con partes del territorio georgiano.

Mientras que recientemente Armenia optó por unirse a la Unión Económica Euroasiática, anteriormente Ereván también se había interesado por la Asociación Oriental promovida por la UE. Pero el conflicto con Georgia en 2008 y el fracaso del acercamiento con Turquía dejó al país más

vulnerable, mientras que las tensiones después de las divisivas elecciones presidenciales celebradas en el mismo año hicieron con que se diera mucha más prioridad a la modernización económica. El interés de Armenia en la Asociación Oriental se ha traducido en la adopción de estándares comerciales europeos e incluso la conclusión de negociaciones para un DCFTA.

No obstante, el conflicto sobre Nagorno-Karabaj con Azerbaiyán complica las relaciones entre la UE y Armenia, puesto que Ereván depende del apoyo de Moscú para contener a Baku, que cuenta con el apoyo de Turquía. En 2013, Rusia empezó a aumentar la presión sobre Armenia para que el país se uniera a la Unión Aduanera Euroasiática (organización que precedía a la Unión Económica Euroasiática), algo que

Ereván inicialmente había descartado. Pero Armenia acabó cumpliendo con los requisitos de Rusia, a expensas de las reformas propuestas por la UE. Aún así, las relaciones entre Armenia y Rusia también son complejas. Prueba de ello son las excep-

ciones solicitadas por Ereván durante las negociaciones de adhesión a la Unión Económica Euroasiática y las recientes protestas en contra de Rusia tras la trágica muerte de una familia armenia en manos de un soldado ruso en Gyumri.

Pero a pesar de su adhesión a la Unión Económica Euroasiática, las autoridades armenias han buscado mantener sus vínculos con la UE lo máximo posible. Mientras que un país miembro de la Unión Económica Euroasiática no puede firmar un DCFTA, Armenia sí está dispuesta a concluir un acuerdo que refleje sus buenas relaciones con la UE; idealmente un AA sin el componente comercial. Pero es poco probable que la UE lo acepte fácilmente, sobre todo después del giro de Ereván hacia Moscú en 2013, que

causó decepción y desconfianza en Bruselas. De igual modo, un acuerdo bilateral a medida tardaría en desarrollarse dentro del formato más bien inflexible de la Asociación Oriental.

De momento, Azerbaiyán puede permitirse el lujo de no alinearse ni con la UE –ni seguir sus recomendaciones en materia de democracia y derechos humanos– ni con Moscú, ya sea a través de la Unión Económica Euroasiática o cualquier otra organización dirigida por Rusia. El país posee una vasta riqueza de petróleo y gas, que ha facilitado la consolidación de un régimen autoritario que gobierna con mano de hierro dentro del país y hace alarde de su progreso económico a nivel internacional.

Inicialmente, Bakú parecía estar algo abierto a las reformas propuestas por Bruselas y competía con Ereván para recibir mejor puntuación en los informes anuales de la UE. Sin embargo, en la medida que el crecimiento económico se disparó, la élite gobernante pronto dejó de lado la reforma política y aumentó su control sobre la sociedad. En primer lugar, el Gobierno empezó a marginalizar a la oposición política. En los últimos cinco años, ha habido una fuerte represión contra periodistas independientes y, más recientemente, ha habido una purga contra organizaciones no gubernamentales (ONG) independientes y think tanks. Las relaciones entre Azerbaiyán y la UE seguirán siendo limitadas, entre otras cosas porque Bruselas y Baku tienen distintas expectativas: Azerbaiyán se centra en la cooperación energética mientras que la UE busca un mayor énfasis en la democracia y los derechos humanos.

Sin embargo, al contrario de las sanciones impuestas a Bielorrusia, la UE no está preparada para considerar sanciones contra Azerbaiyán, a menos que sucedan violaciones masivas de los derechos humanos. Ello se debe a tres factores, en particular. Primero, la UE está menos preocupada con los acontecimientos en un país que no es un vecino directo y que no aspira a convertirse en Estado miembro. Segundo, para la UE, Azerbaiyán es un posible proveedor de gas alternativo para sustituir a Rusia en un futuro. Pero si bien el volumen de gas

## Está en el interés de la UE que el Cáucaso se convierta en una región estable y democrática

»»»»» azerbaiyano hacia Europa podría aumentar de aquí a 2019 si se construye el Gasoducto Transanatolia (TANAP), las cantidades serán mínimas comparadas con el suministro proveniente de Rusia, Noruega y Argelia. Y, por último, pero no menos importante, Azerbaiyán es un interesante socio para la UE (y para Estados Unidos) desde un punto de vista geoestratégico. Como su vecino Irán, Azerbaiyán es chiíta, pero moderado y secular, y es étnica y lingüísticamente cercano a Turquía (que es miembro de la OTAN).

De todas formas, Azerbaiyán (al igual que Armenia) supone una seria amenaza a la seguridad de la región del Cáucaso, e indirectamente también para Europa, debido al conflicto alrededor de Nagorno-Karabaj. A pesar de tener muchas similitudes con otros conflictos prolongados del espacio post-soviético, este conflicto es diferente en el sentido de que Rusia es un actor indirecto que no puede controlar del todo a ninguno de los dos lados. En los últimos diez años, las negociaciones de paz han avanzado algo, pero aún así no ha disminuido el riesgo de una nueva guerra. En ese contexto, dada la limitada influencia de la UE en la región, Bruselas sólo puede aspirar a ser, en el mejor de los casos, un actor secundario.

### **LA ASOCIACIÓN ORIENTAL EN EL SUR DEL CÁUCASO: ES HORA DE HACER UNA EVALUACIÓN REALISTA**

Desde su creación en 2009, la Asociación Oriental de la UE ha ofrecido nuevas oportunidades para el sur del Cáucaso. A nivel bilateral, el mayor logro de la Asociación Oriental hasta la fecha ha sido la conclusión de un AA y un DCFTA con Georgia. Asimismo, Georgia, Armenia y Azerbaiyán aspiran a la liberalización de visados (si bien se encuentran en distintos puntos), lo cual requiere también una serie de reformas sustanciales en materias clave como la gestión de la inmigración o la lucha contra la corrupción. Georgia podría lograr un régimen libre de visados este año, mientras que Armenia podría avanzar hacia un plan de acción para la liberalización de visados. Azerbaiyán va muy por detrás, pero los acuerdos de

facilitación de visados y readmisión firmados con la UE están en vigor.

Mediante la Asociación Oriental, la UE podría promover el cambio interno en el sur del Cáucaso (por lo menos en Georgia, hasta cierto punto en Armenia y en menor medida en Azerbaiyán). Pero el cambio inspirado por la UE tiene sus limitaciones, ya que la Unión Europea sólo puede ser tan influyente como lo permitan los países del sur del Cáucaso. A menudo, las reformas son superficiales y las élites locales calculan minuciosamente los altos costes a corto plazo y los beneficios (aunque difusos) a largo plazo. Al mismo tiempo, al “condicionar” su oferta bilateral en los AA/DCFTA, la UE se ha quedado en una difícil situación. Hasta ahora, no se ha desarrollado ningún plan B para los países que buscan mejorar sus relaciones con la UE pero que no están interesados en firmar un AA o un DCFTA.

También es necesario revisar la vía multilateral de la Asociación Oriental, ante su incapacidad para atender a las crecientes diferencias entre los países del sur del Cáucaso y sus relaciones con la UE. A nivel político, el trabajo multilateral se ve afectado por las tensiones y los conflictos regionales. Por ejemplo, el trabajo de la dimensión parlamentaria de la Asociación Oriental (Euronest) en varias ocasiones se ha visto paralizado por las divergencias entre Armenia y Azerbaiyán. El establecimiento de Delegaciones bilaterales estándar del Parlamento Europeo en países del sur del Cáucaso (o del este europeo) sería más práctico, como es el caso con países como Moldavia y Ucrania y en breve también Georgia.

A nivel técnico, los grupos temáticos (oficialmente conocidos como “plataformas”, la estructura principal de la vía multilateral) están dirigidos principalmente por la UE y su contenido refleja, en gran parte, las preocupaciones europeas. La plataforma sobre la integración económica es un claro ejemplo de ello. El énfasis sobre la aproximación a las regulaciones comerciales de la UE es relevante para Georgia, pero no tanto para Armenia y Azerbaiyán. De igual modo, otras plataformas (por ejemplo, sobre democracia,

buena gobernanza y estabilidad) son de distinto interés para los tres socios.

Sin embargo, la vía multilateral sí ofrece un marco útil para que se reúnan representantes de los tres socios de la UE. Las tensiones y los conflictos regionales son temas de debate en las reuniones de alto nivel, pero las plataformas temáticas y los paneles ofrecen un foro donde oficiales armenios, azerbaiyanos, georgianos y del este europeo pueden hablar sobre sus respectivas experiencias de reforma. Además, los formatos no gubernamentales (el Foro de la Sociedad Civil y el Foro Empresarial, entre otros) han facilitado contactos entre las sociedades del sur del Cáucaso. Por otro lado, los seis proyectos estrella de la Asociación Oriental –desde la gestión fronteriza integrada a la gobernanza medioambiental– necesitan de una evaluación minuciosa. Los proyectos rentables deberían continuar y ser fortalecidos, mientras que aquellos que no han tenido resultados después de cinco años deberían ser reformados o descartados.

Si bien es probable que los resultados sean modestos y a largo plazo, en esencia la vía multilateral debería ayudar a crear confianza entre los países participantes. Para la UE, la vía multilateral también ofrece un foro para explicar sus políticas y una alternativa a las políticas rusas. En el espacio post-soviético, las relaciones de Rusia con algunos países, sobre todo Georgia y Ucrania, son muy problemáticas, mientras que la iniciativa de una Unión Económica Euroasiática no ha sido recibida con mucho entusiasmo entre sus miembros actuales y los potenciales. En este sentido, la UE cuenta con ventaja puesto que puede reunir a todos los países. Por tanto, la vía multilateral podría funcionar, desde y cuando se lleve a cabo una revisión interna y se hable con los socios de la Asociación Oriental sobre sus preferencias.

### PRÓXIMOS PASOS

El sur del Cáucaso es una región dividida, con serios obstáculos internos y externos a la cooperación regional, lo que hace necesario que la UE de prioridad a los enfoques bilaterales. Las re-

laciones entre la UE y los países de la región deberían estar hechas más a medida, teniendo en cuenta las necesidades tanto de la Unión como de los países socios. El enfoque multilateral a los seis países de la Asociación Oriental puede ser un activo adicional si se centra en la creación de confianza. Asimismo, podría complementarse con algunos proyectos transfronterizos con distintos participantes.

Está en el interés de la UE que el Cáucaso se convierta en una región estable y democrática. Sin embargo, la UE tiene pocas posibilidades de hacerlo si no cuenta con dos ingredientes clave: un mayor compromiso en materia de seguridad y un claro objetivo para sus socios del este. El modelo autoritario de Rusia continuará funcionando, ya que se dirige a las preocupaciones a corto plazo de algunos de estos Estados y pretende asegurar la supervivencia de los regímenes en el poder. Como mínimo, la UE debería estar dispuesta a apoyar plenamente a los países que opten por llevar a cabo reformas políticas y económicas reales. Dicho enfoque no impediría que la Unión estableciera unos baremos en materia de democracia y derechos humanos con Estados autoritarios como Azerbaiyán.

Asimismo, la UE debería centrarse cada vez más en crear lazos entre las sociedades de sus Estados miembros y de los países del sur del Cáucaso. Para ello, tiene que cambiar su paradigma político y centrarse menos en la aproximación jurídica y técnica y más en la integración social más amplia, por ejemplo a través de los contactos entre personas. El atractivo de Europa sigue siendo muy alto –también en Armenia y Azerbaiyán– y a largo plazo éste será mucho más influyente que la propaganda cortoplacista de Rusia. La cooperación entre la sociedad civil (incluyendo a través del Foro para la Sociedad Civil), las políticas de liberalización de visados y el apoyo a los programas de educación se han visto eclipsados por el enfoque de la UE en las negociaciones sobre los AA o los DCFTA. Sin embargo, los vínculos sociales deberían convertirse tanto en una prioridad clave de las relaciones actuales como en la base para una asociación de más largo plazo.



La Asociación Oriental ha intentado ayudar a estabilizar a los vecinos del sur del Cáucaso pero, desde el principio, no ha ofrecido un componente de seguridad. De momento, ni se prevé un enfoque de seguridad duro por parte de la UE ni se espera que la Unión pueda resolver los conflictos prolongados de la zona (sin la participación y un acuerdo por parte de Rusia). El compromiso actual de la Unión en materia de seguridad se limita, en gran medida, a la misión de control fronterizo en Georgia (EUMM) de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y la participación de un Representante Especial de la UE en las negociaciones de Ginebra entre Georgia y Rusia. Además de aumentar su compromiso a través de la OTAN y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en las conversaciones de Minsk sobre Nagorno-Karabaj, hay poco más que la UE pueda hacer. Una estrategia de seguridad europea específica para el Cáucaso podría considerarse demasiado ambiciosa, dado que los Estados miembros –por diversas razones– probablemente no apoyarían una mayor participación de la Unión en la seguridad de la región. Mientras tanto, los conflictos prolongados de la zona siguen siendo candentes y muy volátiles.

No obstante, la UE sí podría prestar un mayor apoyo a la reforma de los actores de seguridad en aquellos países que estén dispuestos a colaborar, por ejemplo ayudando a reformar la policía, los guardias fronterizos, los sistemas judiciales y los mecanismos de control democrático. Eso podría ser factible en Georgia (y, de hecho, ya se ha realizado en cierto modo) y merecería la pena analizar dicha opción en Armenia y Azerbaiyán, posiblemente vinculando la reforma a medidas diseñadas para crear confianza entre los dos adversarios. Asimismo, las políticas de liberalización de visados de la UE con los países del Cáucaso incluyen elementos relativos a la reforma del sector de la seguridad (RSS), puesto que afectan a partes de la policía, los guardias fronterizos y los sistemas judiciales. Ello podría ser un punto de partida para una RSS más amplia.

## CONCLUSIÓN

Será difícil resolver la situación de fragilidad y fragmentación del sur del Cáucaso, puesto que la región es propensa a la inestabilidad interna, a los conflictos prolongados y a la fuerte influencia de Rusia. La UE ni puede ni va a resolver los problemas de la región, pero sí puede tener un impacto positivo en su desarrollo si es capaz de diseñar una política más clara y más firme a largo plazo. La UE debería intentar jugar un papel más activo y responsable en el sur del Cáucaso. Para ello, debe estar preparada para afrontar mayores problemas en su relación con Rusia y un entorno doméstico y regional cambiante, complejo e incierto. Asimismo, la Unión necesitará adoptar un enfoque bilateral más flexible, que esté complementado con nuevos formatos para la cooperación multilateral a través de la Asociación Oriental. Por último, pero no menos importante, dado su atractivo para las sociedades del sur del Cáucaso, las políticas de la UE deberían centrarse sobre todo en las sociedades y los contactos entre personas en los tres países de la región.

*Jos Boonstra es responsable del programa de Europa del Este, el Cáucaso y Asia Central de FRIDE.*

*Laure Delcour es coordinadora científica e investigadora del proyecto EU FP7 CASCADE en la Fondation Maison des Sciences de l'Homme.*

*La investigación para realizar este documento ha sido financiada por el Séptimo Programa Marco de la Unión Europea (FP7/2007-2013), bajo en acuerdo n° 613354 – Proyecto CASCADE. [www.cascade-caucasus.eu](http://www.cascade-caucasus.eu)*