

LA OSCE Y EL ESPACIO POST-SOVIÉTICO: 30 AÑOS DE PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS. UNA VALORACIÓN CRÍTICA

THE OSCE AND THE POST-SOVIET SPACE: 30 YEARS OF CONFLICT PREVENTION AND RESOLUTION. A CRITICAL ASSESSMENT.

JOSÉ ÁNGEL LÓPEZ JIMÉNEZ*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA CSCE/OSCE Y EL CONFLICTO DE TRANSNISTRIA. III. NAGORNO-KARABAJ: EL CONFLICTO PERMANENTE DE LA OSCE. IV. OSETIA DEL SUR Y ABJASIA: DEL SECESIONISMO A LA INDEPENDENCIA. V. CONCLUSIÓN.

RESUMEN: Treinta años después de la desaparición de la Unión Soviética, el espacio post-soviético presenta un escenario complejo. Los procesos de construcción estatal de los quince Estados independientes afrontan importantes desafíos que afectan a un conjunto de ámbitos: económicos, sociales, institucionales, convivencia inter-étnica, conflictos territoriales, secesionismos, transición y consolidación democrática e inserción en la comunidad internacional. Un importante número de conflictos de diversa tipología se están desarrollando en este amplio espacio que, además, forma parte del vecindario compartido entre la Unión Europea (UE) y Rusia. La importancia geoestratégica y geopolítica del mismo, así como su reciente evolución histórica hace que Rusia lo considere como un objetivo esencial en su política exterior. La participación de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) como principal organización regional (OSCE desde 1995) ha sido fundamental en la prevención y resolución de conflictos. Sin embargo, un análisis detallado de los principales procesos de negociación abiertos arroja sombras sobre la consecución de los objetivos planteados en sus respectivos mandatos. El objetivo esencial de este estudio se centra en la realización de un balance crítico de tres procesos coliderados por la OSCE: dos relativos a conflictos iniciados antes de la disolución de la Unión Soviética (Transnistria y Nagorno-Karabaj) y uno desde el año 2008, tras la intervención rusa en Georgia (Osetia del sur y Abjasia).

Fecha de recepción del trabajo: 15 de febrero de 2021. Fecha de aceptación de la versión final: 13 de mayo de 2021.

* Profesor Colaborador Asistente de Derecho Internacional Público, Universidad Pontificia Comillas (ICADE); email: jalopez@comillas.edu . Todas las páginas web referenciadas han sido consultadas por última vez el 25 de enero de 2021.

ABSTRACT: Thirty years after the disappearance of the Soviet Union, the post-soviet space presents a complex scenario. The state building processes are facing important challenges in different scopes: economical, social, institutional, interethnic coexistence, territorial conflicts, secessionisms, transition and democratic consolidation, and also in terms of the insertion in the international community. A significant number of conflicts are developing in this broad area what is the neighborhood between European Union (UE) and Russia. Due to the geostrategic and geopolitic importance it is considered by Russia as an essential objective in its foreign policy. The European Security and Cooperation Organization (CSCE) and since 1995 as OSCE has participated being the main international organization in the prevention and resolution of conflicts. Nevertheless a detailed analysis shows shadows around the achievement of the objectives set out in their mandates. This study aims to carry out a critical balance of three co-led processes by the OSCE: two related to conflicts started before the dissolution of the Soviet Union (Transdnistria and Nagorno-Karabakh) and the other since 2008, after the russian intervention in Georgia (South Ossetia and Abkhazia).

PALABRAS CLAVE: OSCE, Rusia, Transnistria, Nagorno-Karabaj, Osetia del sur, Abjasia.

KEYWORDS: OSCE, Russia, Transdnistria, Nagorno-Karabakh, South Ossetia, Abkhazia

I. INTRODUCCIÓN

Este año se cumple el trigésimo aniversario de la autodisolución de la Unión Soviética y del surgimiento de quince nuevos Estados en el espacio ocupado por la misma, con la aparición de Rusia como actor regional más relevante. Los procesos de construcción de estatalidades independientes han originado un conjunto de conflictos de diversa tipología —alguno de ellos ya presentes en el período soviético— en los que ha sido imprescindible la participación de la principal organización regional dotada de instrumentos de prevención y resolución de conflictos. La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) es el producto de la evolución del proceso político iniciado en el mes de julio de 1973 —conocido como Proceso de Helsinki— que se orientó fundamentalmente a la búsqueda de la seguridad multilateral en el período final de la Guerra Fría. La estabilización de las fronteras definidas después de la Segunda Guerra Mundial, especialmente en algunos Estados de Europa central y oriental (Unión Soviética, Checoslovaquia, República Democrática de Alemania), se culminó mediante un acuerdo general entre Estados enfrentados en el sistema de bloques existente en aquellos momentos. La inviolabilidad ligada al principio de integridad territorial consolidó un conjunto de reglas del Derecho internacional contemporáneo, que ya estaban recogidas en la Carta de las Naciones Unidas y que fueron reafirmados en el Acta final de Helsinki, suscrita el 1 de agosto de 1975 por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados participantes en las reuniones preparatorias del instrumento internacional. La asunción de una serie de principios estructurales como normas imperativas de *ius cogens*

inició un proceso histórico en el que el objetivo esencial se orientaba a la resolución pacífica de controversias en el marco de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE)¹.

La paulatina transformación de la CSCE hacia una “incipiente Organización Internacional operativa”² fue la consecuencia natural de la adaptación de la Conferencia a un contexto internacional y regional muy cambiante. Las exigencias de la comunidad internacional en los ámbitos de la prevención y gestión de conflictos — uno de los objetivos esenciales planteados en Helsinki— sufrieron notables modificaciones en el período comprendido entre 1975 y 1990. El derrumbe del Muro de Berlín y sus consecuencias para la seguridad regional europea apuntalaron la firma de la Carta de París el 21 de noviembre de 1990³, culminando las cuatro Reuniones principales de continuidad celebradas por la CSCE hasta ese momento. El documento suplementario para dar validez a algunas disposiciones de la Carta de París, así como instrumentos aprobados en Cumbres posteriores y en el Consejo de Praga⁴ —celebrado el 30 de enero de 1992— fueron fundamentales para dotar de instituciones y estructuras novedosas que anunciaban la conversión de la temporalidad a la permanencia. Hay que recordar que un mes antes se produjo la autodisolución de la Unión Soviética, con la firma del Tratado de Belavezha el 8 de diciembre de 1991 y que, por lo tanto, la reacción de la CSCE ante la dimensión del acontecimiento y sus múltiples consecuencias fue muy rápida.

El protagonismo desempeñado por la CSCE durante este período fue esencial para diluir la política de confrontación entre bloques que había caracterizado a la Guerra Fría. El despliegue de la diplomacia multilateral preventiva⁵ intentó sustituir el *hard power* que representaban en aquel momento la presencia de tres organizaciones regionales con intereses contrapuestos: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea Occidental (UEO) y la recién creada Comunidad de Estados Independientes (CEI) y su incipiente estructura militar cooperativa creada alrededor del

¹ GHEBALI, V.-Y., “La CSCE et la transformation internationale en Europe”, en BARDONNET, D. (dir.), *The Peaceful Settlement of International Disputes in Europe : Future Prospects/ Le règlement pacifique des différends en Europe : perspectives d’avenir?*, Nijhoff, Dordrecht/Boston/Lancaster , 1991, pp. 529-566.

² MARIÑO MENÉNDEZ, F., “La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)”, en DIEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2018, p. 735.

³ Vid., *Carta de París para una nueva Europa*; disponible en <https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/39521.pdf>

⁴ La Cumbre de Helsinki, celebrada los días 9 y 10 de julio de 1992, supuso el intento de conversión de la Conferencia en un mecanismo permanente de mantenimiento de la paz y de la seguridad regional. Hay que recordar que a la misma asistieron por primera vez todos los Estados europeos, incluyendo los de reciente independencia, excepto la antigua Yugoslavia —inmersa en los conflictos bélicos internos— además de Estados Unidos y Canadá; también las repúblicas ex soviéticas de Asia Central estuvieron presentes, sumando hasta 52 Estados reunidos. El documento final de la Declaración de la Cumbre de Helsinki, con el título de *El desafío del cambio* está disponible en <https://www.osce.org/files/f/documents/a/5/39535.pdf>

⁵ Vid., CAHILL, K. M., *La diplomatie préventive*, Nil Éditions, Paris, 2005.

Tratado de Seguridad Colectiva (TSC) convertida con posterioridad en Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). Sin embargo, la CSCE no pudo sustraerse —ni anticiparse— a los numerosos conflictos internos de diversa caracterización (étnicos, nacionalistas, secesionistas, territoriales, político-ideológicos) que jalonaron el antiguo espacio soviético y la aún existente Yugoslavia. La Europa de la distensión y de la post Unión Soviética puso a prueba los mecanismos y herramientas de prevención y resolución de conflictos de la CSCE-OSCE, forzando su reconversión y actualización al nuevo escenario de inseguridad regional⁶.

Las promesas realizadas a Gorbachov durante el año 1990 para salvar sus reticencias respecto a la unificación de Alemania pasaron fundamentalmente por el fortalecimiento de los mecanismos de la CSCE en detrimento de la OTAN. La administración Bush se comprometió a limitar su expansión hacia Europa oriental y, en paralelo, a potenciar la configuración de un marco de seguridad regional más inclusivo y de cooperación extendida hacia Moscú⁷. De hecho, desde la propia OTAN surgieron las propuestas de una paulatina conversión de la CSCE en un foro de diálogo político mucho más amplio que aglutinase a una Europa más unida y de forma institucionalizada. Es decir, abogaba por una transición progresiva desde un mero mecanismo de consultas periódicas hacia una genuina organización internacional con un conjunto de órganos de carácter permanente⁸.

La solución de controversias y la adopción de un mecanismo operativo de resolución fue objeto de análisis desde la Cumbre de París. En la siguiente, celebrada en La Valetta entre el 15 de enero y el 8 de febrero de 1991, se propuso un sistema que podría alternar los buenos oficios y la mediación con las propuestas de conciliación. La prestación del consentimiento por las partes se mostró como un obstáculo insalvable⁹. El análisis y

⁶ Varios trabajos analizan la transición de la CSCE a la OSCE en un entorno internacional que sufrió profundos cambios durante los años posteriores a la disolución de la Unión Soviética, y en el que surgieron nuevos desafíos para la seguridad continental. Por ejemplo, BOTHE M., RONZITTI N., ROSAS, A. (eds.), *The OSCE in the maintenance of peace and security: conflict prevention, crisis management, and peaceful settlement of disputes*, Kluwer Law International, La Haya, 1997; también GHEBALIV.-Y., *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996: vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruylant, Bruxelles, 1996.

⁷ Los documentos desclasificados del Archivo de Seguridad Nacional de la Universidad George Washington demuestran los compromisos y garantías ofrecidos por los líderes occidentales (norteamericanos, ingleses, franceses y alemanes) a Gorbachov respecto a una eventual expansión de la OTAN hacia el este. La reunificación alemana colocaría a la CSCE en un papel protagonista relegando a la OTAN a un escenario secundario; pueden consultarse en <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>.

⁸ OTAN, *Declaration on a transformed North Atlantic Alliance*, Londres, 5 de julio de 1990; disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm; en el párrafo 22 detalla de manera muy precisa los órganos a desarrollar por la futura organización con vocación de ampliación e integración con los nuevos Estados de Europa central y oriental.

⁹ A partir del punto 10 del Informe de la Reunión de Expertos de la CSCE sobre el Arreglo de Controversias por Medios Pacíficos se describen los detalles del procedimiento; disponible en <https://www.osce.org/es/secretariat/30120>

perfeccionamiento de la propuesta del Grupo de Expertos pasó por la Cumbre de Helsinki del 9 y 10 de julio de 1992, que trabajó con las propuestas elaboradas durante cuatro meses por el Grupo de Continuidad. La asunción final de la propuesta de la Reunión de Ginebra del mes de octubre fue recogida por los instrumentos aprobados en el Consejo de Estocolmo del 15 de diciembre de 1992. El principal era la Convención de Conciliación y Arbitraje en la CSCE¹⁰. Con su entrada en vigor, el 5 de diciembre de 1994, se creaba un órgano de conciliación o jurisdiccional de resolución de controversias de carácter mixto: el Tribunal de conciliación y arbitraje (Ginebra). La conciliación, como procedimiento de carácter subsidiario, se podía iniciar a través de la demanda de una de las partes del conflicto que formasen parte de la Convención. Sin embargo, el arbitraje tiene carácter discrecional y facultativo para las partes. A iniciativa del Consejo de la CSCE se podía proponer el mecanismo conciliador como procedimiento de resolución de la controversia. Así comenzó la andadura del Tribunal que ha sido calificado por el presidente del Bureau del mismo y antiguo presidente del órgano como “La bella durmiente”¹¹. Aún en estas horas se le continúa buscando cierta operatividad a este órgano, un cuarto de siglo después¹².

La OSCE y su funcionamiento, fundamentado en torno a la búsqueda de consensos entre las grandes potencias, no ha logrado conseguir los objetivos planteados en torno a los conflictos en el antiguo espacio soviético. Lo que ha derivado el protagonismo hacia las otras organizaciones regionales en las que no participa Rusia: la OTAN y la UE. Sin embargo, sus instrumentos bilaterales de cooperación con ellas han fracasado hasta el momento. Los bombardeos de la OTAN sobre Belgrado acabaron con una década de intentos de colaboración entre Rusia y la organización militar¹³. Con ello se abría de nuevo una ventana de oportunidad para revitalizar el marco general ofrecido por la OSCE.

La llegada de Putin como primer ministro de la Federación Rusa, de la mano de Boris Eltsin, configuró un cambio en el papel del nuevo Estado en el escenario internacional y regional. Se inició una fase de mayor asertividad en la política exterior rusa,

¹⁰ El texto completo de la Convención puede consultarse en <https://www.osce.org/es/court-of-conciliation-and-arbitration/446128>

¹¹ Christian TOMUSCHAT es el autor del calificativo del Tribunal de Conciliación y Arbitraje de la OSCE en el artículo “Sleeping Beauty: The OSCE Court of Conciliation and Arbitration”, *Security Community, The OSCE Magazine*, nº 2, 2014, pp. 36-37; también ha sido responsable de la edición del libro *Conciliation in International Law: The OSCE Court of Conciliation and Arbitration*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2016.

¹² El pasado 13 de noviembre de 2020 se presentó el volumen que recoge los trabajos desarrollados en el coloquio, celebrado en el mes de octubre de 2018 en Ginebra, sobre los diversos mecanismos de conciliación experimentados en la comunidad internacional; disponible en <https://www.osce.org/court-of-conciliation-and-arbitration/468609>; TOMUSCHAT, Ch. y KOHEN, M. (eds.), *Flexibility in International Dispute Settlement*, Brill/Nijhoff, Leiden, 2020.

¹³ HILL, W. H., *No Place for Russia. European Security Institutions Since 1989*, Columbia University Press, Nueva York, 2018, p. 5.

especialmente en sus fronteras compartidas con la Unión Europea (UE) ampliada, y con la OTAN en plena expansión continental. Los debates doctrinales y las narrativas ideológicas podían oscilar entre aquellas posiciones que insistían en el aislamiento de Rusia de los diversos proyectos de integración regional por parte de las potencias occidentales, o bien aquellas tendentes a la demonización del Kremlin situando su papel protagonista en el inicio de una nueva Guerra Fría 2.0 y creando un nuevo desorden internacional con una proyección neo-imperialista¹⁴. También hubo cabida para una tercera vía que integró ambas posiciones en una cronología más amplia, que explicaba la evolución desde la primera posición hasta las intervenciones en Georgia en el año 2008 y en Ucrania desde el año 2014¹⁵.

En cualquier caso, parece inequívoco que las relaciones entre Rusia y la UE están atravesando en los últimos años por un período de dificultades y de ausencia de cooperación regional, que se traduce en un entorno de inseguridad continental¹⁶. En este contexto bilateral de complejidad, el papel de la OSCE se antoja esencial en la recomposición de ámbitos de cooperación en un marco más global que supere este escenario de confrontación. El objetivo del presente estudio se orienta hacia el análisis de lo que la propia organización define como el “ciclo del conflicto”. Es decir, la OSCE se autodefine como “[...] un instrumento clave de alerta temprana, de prevención y resolución de conflictos, de gestión de crisis y de rehabilitación post-conflicto”¹⁷. Para ello se ha dotado de un conjunto de instrumentos y órganos que contempla desde la red de operaciones sobre el terreno o el Alto Comisariado sobre las Minorías Nacionales, hasta el Centro de Prevención de Conflictos, pasando por el Tribunal de Arbitraje y Conciliación. Sin embargo, el propósito de esta investigación se circunscribe a los tres formatos de resolución de conflictos que han ocupado a la OSCE con mayor intensidad mediante el despliegue de diferentes instrumentos de negociación política/diplomática durante estos últimos 25 años. Dos de ellos —el Proceso de Minsk y el Proceso de Acuerdo Transnistriano— *de longa data*, son mecanismos activados sobre conflictos que detonaron con anterioridad a la desaparición de la Unión Soviética; el tercero, las Conversaciones Internacionales de Ginebra, se inició en el año 2008, con posterioridad al conflicto en Georgia.

¹⁴ Entre los representantes de la primera posición se encuentra BOBO L., *Russia and the New World Disorder*, Brookings, Washington, 2015; en el segundo caso tenemos a LEGVOLD, R., *Return to Cold War*, Polity Press, Cambridge, 2016.

¹⁵ Vid. LÓPEZ JIMÉNEZ, J. A y MORALES HERNÁNDEZ, J., *La Política Exterior de Rusia: Los Conflictos Congelados y la Construcción de un Orden Internacional Multipolar*, Dykinson, Madrid, 2017.

¹⁶ Es muy numerosa la investigación realizada en los últimos años sobre esta cuestión. Dos ejemplos al respecto: CASIER, T., y DEBARDELEBEN, J., *EU-Russia relations in crisis. Understanding diverging perceptions*, Londres, Routledge, 2017; también la monografía “Theorizing cooperation and conflict in Euro-Russian relations”, *East European Politics*, vol. 36, nº 4, 2020.

¹⁷ OSCE, “Conflict, prevention and resolution”;

<https://www.osce.org/conflict-prevention-and-resolution>

El estudio de los tres procesos se realizará mediante un modelo de análisis muy similar: la aparición de los mismos y las circunstancias que facilitaron la participación de la CSCE/OSCE en el conflicto; las características que adoptaron los diferentes formatos adoptados y su evolución en el tiempo; los objetivos planteados por parte de la Conferencia o de la Organización internacional y los instrumentos y herramientas propuestos para la consecución de los mismos y, por último, un balance de los tres procesos —individual y comparativo— a la luz de los objetivos alcanzados hasta la actualidad. Desde el punto de vista de las fuentes utilizadas es necesario precisar que, entre el abundante material generado por la CSCE/OSCE, se ha seleccionado solo aquel que está directamente vinculado a los procesos que constituyen el objeto de análisis. Es conocido que esta organización de carácter regional dispone de una red muy abundante de recursos, órganos e instrumentos destinados a atender los fines generales y específicos que la misma mantiene en diversos ámbitos (derechos humanos, minorías nacionales, supervisión electoral, lucha contra el terrorismo, control de fronteras, ciberseguridad, control de armamento y lucha contra el tráfico de personas) y que son objeto, por sí mismos, de otras investigaciones específicas.

Dos últimas precisiones son necesarias en este planteamiento metodológico. En los formatos analizados aparecen un conjunto de actores principales (Estados y organizaciones internacionales) que participan al mismo nivel que la CSCE/OSCE. Sin embargo, su papel solo será analizado por la relevancia que su implicación en el mismo haya quedado acreditada. El tiempo ha terminado por evidenciar que el grado de participación de algún Estado u organización internacional o regional ha sido puramente testimonial. Además, en la evolución de estos tres procesos las perspectivas politológica y jurídica están particularmente conectadas. De hecho, podemos anticipar como hipótesis principal de la investigación la práctica de una suerte de sumisión del ordenamiento jurídico internacional y su interesada interpretación, que algunas potencias refractarias al mismo —aunque formalmente abogan por su respeto— acaban realizando, instrumentalizándolo en favor de sus objetivos esenciales en materia de política exterior. Una aclaración final: realizar una valoración crítica de la aportación de la OSCE no significa la adopción de la teoría crítica como instrumento metodológico; tan solo se intenta concluir con una evaluación de los instrumentos aplicados a la obtención de unos objetivos, y del balance final en torno al alcance de los mismos.

II. LA CSCE/OSCE Y EL CONFLICTO DE TRANSNISTRIA

1. Origen y caracterización del conflicto

El proceso de movilización de los nacionalismos periféricos en el contexto de crisis de la Unión Soviética presentó una particular configuración en el caso de Moldavia. La creación del Frente Popular de Moldavia, adoptando el modelo de las repúblicas bálticas, sirvió para unificar las reivindicaciones étnico-nacionales de la mayoría moldavo-rumana y las reformas democratizadoras del sistema político y económico¹⁸. El control de los resortes políticos durante la primera mitad del año 1990 y la agenda irredentista de los nacionalistas pro-rumanos agitaron la polarización inter-étnica en la república. Factor que fue instrumentalizado por los sectores políticos y sindicales más radicalizados del sovietismo moldavo, encabezados por los líderes regionales de la minoría rusa. La declaración de soberanía de la república se produjo el 23 de junio de 1990, adoptando el nombre de Moldova y denunciando las consecuencias del Pacto Molotov-Ribbentrop. Los movimientos secesionistas en Gagauzia y Transnistria, iniciados ya durante el año anterior, utilizaron la tensión inter-étnica para ocultar lo que claramente era una confrontación político-ideológica¹⁹. La declaración de soberanía de la autoproclamada República Moldava de Pridnestrovie (Transnistria), el 2 de septiembre de 1990, fracturó la soberanía e integridad territorial de la república, todavía integrante de la Unión Soviética. La unión de los sectores más conservadores del Partido Comunista de Moldavia, los directores de sovjoses y koljoses y el apoyo del XIV Ejército ruso estacionado en esta franja territorial iniciaron un movimiento secesionista que, *de facto*, continua después de más de treinta años²⁰.

Transnistria se convirtió en un conflicto congelado²¹, iniciado durante la crisis terminal de la Unión Soviética, que pasaría con el tiempo a testar el procedimiento de prevención y solución de controversias, creado por la CSCE/OSCE. Al igual que Osetia del sur y Abjasia en Georgia, así como el conflicto sobre la soberanía de Nagorno-Karabaj, entre Armenia y Azerbaiyán. La declaración de independencia de Moldavia, el 27 de agosto de 1991, tras el fallido golpe de Estado contra Gorbachov, y la disolución del Estado federal a finales de ese año, acabaron por acelerar el conflicto bélico entre la nueva

¹⁸ CROWTHER, W. "The Politics of Ethno-national mobilization, Nationalism and Reform in Soviet Moldavia", *The Russian Review*, vol. 2, 1991, pp. 183-202.

¹⁹ LÓPEZ JIMÉNEZ, J. A. "Las relaciones inter-étnicas en la Moldavia postsoviética: Gagauzia y Transnistria (1990-1994)", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Furió Ceriol*, nº. 28-29, 1999, pp. 23-50.

²⁰ *Vid.*, BOBICK, M. "Sovereignty and the Vicissitudes of Recognition: Peoplehood and Performance in a De Facto State", *Political and Legal Anthropology Review*, vol. 40, nº 1, 2017, pp. 158-170.

²¹ Las categorías de conflicto congelado, prolongado, enquistado y otras denominaciones ofrecen similitudes y diferencias. Al respecto, *Vid.*, LÓPEZ JIMÉNEZ, J. A. y MORALES HERNÁNDEZ, J., *op. cit.*, pp. 109-111.

república moldava y Transnistria, desarrollado entre el 2 de marzo y el 21 de julio de 1992²². Más de un millar de víctimas mortales y la consolidación de la escisión definitiva de Transnistria, con el apoyo político, económico y militar de Moscú, presidieron el Acuerdo relativo a un arreglo pacífico del conflicto armado en la zona del Dniéster de la República de Moldova²³.

2. Intervención de la CSCE/OSCE

La apelación en el texto del Acuerdo suscrito por Rusia y Moldova a la resolución del conflicto aceptando los principios de la Carta de Naciones Unidas y la CSCE iniciaba un procedimiento político/diplomático de solución de una controversia que continúa enquistada en la actualidad. Durante el mes de abril de 1992 se había creado un mecanismo cuatripartito, integrado por Rusia, Moldova, Rumanía y Ucrania, para intentar frenar la escalada bélica, del que quedaron excluidas las dos últimas a partir del Acuerdo del 21 de julio. El CSO (Committee of Senior Officials) decidió el establecimiento de una Misión CSCE en Moldova el 4 de febrero de 1993 con los siguientes objetivos planteados, de acuerdo con las partes en conflicto: consolidar la independencia y soberanía territorial de Moldova con el reconocimiento de un estatus territorial para Transnistria; alcanzar un acuerdo de retirada de las tropas militares extranjeras; cumplir las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de las minorías y velar por el cumplimiento de los acuerdos sobre un arreglo político duradero del conflicto²⁴.

La membresía en la CSCE desde el mes de enero de 1992, con las independencias republicanas, favoreció la implicación de la Conferencia en los diversos conflictos heredados después de la implosión soviética. La Misión establecida en Chisinau definió con mucha agilidad un proyecto de estatus especial para Transnistria, en el seno de la integridad territorial de Moldova. La nueva entidad político-administrativa gozaría de sus propios órganos ejecutivo y judicial y sería recogido en la nueva Constitución moldava. El Informe n° 13 de la Misión²⁵, en el que se recogían las propuestas realizadas para la resolución del conflicto y el encaje territorial del enclave en la construcción de la estatalidad independiente republicana, era muy detallado respecto a la distribución de poderes entre Chisinau y Tiraspol —Moldova y Transnistria—. Ofrecía una solución

²² Sobre la caracterización tipológica del conflicto *Vid.*, TISHKOV, V., “Ethnic Conflicts in the Former Soviet Union: The Use and Misuse of Typologies and Data”, *Journal of Peace Research*, vol. 36, n° 5, 1999, pp. 571-591.

²³ El Acuerdo alcanzado entre los presidentes de Rusia y Moldova-Eltsin y Snegur respectivamente- se había producido el 3 de julio, pero no fue ratificado hasta el 21 de julio. Fue remitido al Secretario General de Naciones Unidas el 31 de julio de 1992, Consejo de Seguridad, S/24369 de 6 de agosto de 1992.

²⁴ Cfr. CSCE/19-CSO/Journal n° 3, Annex 3, 4 de febrero de 1993 y CSO Vienna Group, Journal n° 7, Annex 1, 11 de marzo de 1993; disponible en <https://www.osce.org/files/f/documents/6/0/41137.pdf>

²⁵ Cfr. CSCE, *Report n° 13 by the CSCE Mission to Moldova*, 13 de noviembre de 1993; disponible en <https://www.osce.org/files/f/documents/4/b/42307.pdf>

factible, respetando la identidad étnico-cultural de las minorías eslavas-rusa y ucraniana sin menoscabar a la población moldavo-rumana. El acuerdo que auspiciaba la CSCE solicitaba la inmediata retirada del XIV Ejército ruso instalado en el territorio de Transnistria²⁶. Fuerzas armadas que aún se encuentran ubicadas allí. La mediación de la CSCE garantizaba el cumplimiento del potencial acuerdo, y la desmilitarización de la región podía facilitar una solución regionalizada de carácter similar para el secesionismo en los distritos gagauzes del sur de la república, que en ningún momento implicaron el uso de la fuerza por parte de las autoridades centrales de Chisinau.

La Constitución moldava de 1994 recogió en sus artículos 110 y 111 la posibilidad de garantizar un Estatuto territorial específico para Transnistria y Gagauzia²⁷. La neutralidad del Estado (art. 11) anulaba definitivamente cualquier veleidad de reunificación con Rumanía y, por consiguiente, eliminaba uno de los principales argumentos secesionistas de los líderes de Transnistria. Sin embargo no impedía que las fuerzas armadas desplegadas bajo mandato de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) ni la Comisión Conjunta de Control (JCC) de Moldova, Rusia y Transnistria continuasen operando desde la finalización del conflicto bélico. Ni las elecciones parlamentarias celebradas el 27 de febrero de 1994, ni la posterior aprobación del texto constitucional solucionaron los que, a juicio de la CSCE, eran los principales problemas en la construcción estatal de la nueva república independiente: la cuestión lingüística (rumano vs moldavo) ligada al problema identitario (moldovanismo *versus* rumanismo), el fantasma de la eventual reunificación con Rumanía, la presencia del XIV Ejército Ruso y el estatus definitivo de Transnistria²⁸. A partir de ese momento se ha podido constatar que el papel otorgado a Rusia²⁹, como mediador formal en todos los procesos de negociación, ha excedido claramente las competencias de un tercero como, por ejemplo, la OSCE. El poder de influencia y la capacidad para vetar o proponer alternativas le ha situado en el centro de una negociación que siempre ha mostrado como propia, aunque se circunscribiese a Moldova y Transnistria. Escenario que la OSCE no ha podido modificar ni del que ha tenido capacidad para sustraerse. Un ejemplo muy significativo al respecto fue el Acuerdo suscrito entre Moldova y Rusia, el 21 de octubre de 1994, para completar la retirada completa de las tropas rusas de Transnistria en un período máximo de tres

²⁶ Vid., BEYER, J., “Transnistria: In Search of a Settlement for Moldova’s Breakaway Region”, *St Anthony’s International Review*, vol. 6, nº 1, p. 166.

²⁷ Vid., Republic of Moldova’s Constitution of 1994 with Ammendments through 2006; disponible en https://www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2006.pdf

²⁸ Cfr. OSCE Conflict Prevention Centre, *Transdnestrian Conflict: Origins and Issues*, 10 de junio de 1994; disponible en <https://www.osce.org/files/f/documents/4/3/42308.pdf>

²⁹ Cfr. URSE, Ch., “Solving Transnistria: Any Optimists Left?”, *Connections*, vol. 7, nº 1, 2008, p. 59.

años³⁰. A pesar de las numerosas resoluciones de diversas Cumbres de la OSCE solicitando su cumplimiento³¹, nunca se ha producido hasta la fecha.

La iniciativa rusa en los diversos formatos negociadores del conflicto ha resultado evidente desde el primer intento cuatripartito. Rusia excluyó rápidamente a Rumanía y Ucrania, que tenían un interés evidente en la región, para poder asegurarse el liderazgo y la consecución de sus intereses geopolíticos regionales³². Por ello no resulta extraño constatar la pérdida de una década completa —hasta el año 2003— en la que se suscribieron un buen número de acuerdos absolutamente vacuos y sin la menor trascendencia práctica³³. Además, la entidad secesionista consiguió fortalecer su posición durante estos años en los que consiguió aprobar su propia Constitución (1995), aprobar en referéndum una eventual unión con Rusia el mismo año; o proclamar, de nuevo, la independencia de la República Moldava del Dniéster (1999) cuando la OSCE, en la Cumbre de Estambul celebrada el mismo año, llegaba a un nuevo acuerdo con Rusia sobre la retirada de sus tropas de Transnistria³⁴. Acuerdo que fue reiterado en el año 2001 con idénticos resultados.

Con el cambio de siglo y la llegada del candidato del Partido Comunista de Moldova a la Presidencia, Vladimir Voronin, parecía que la sintonía con la Federación Rusa podía favorecer una eventual resolución del conflicto. De hecho, a iniciativa de la OSCE y con la participación de los otros mediadores (Rusia y Ucrania), se planteó una inédita propuesta en la reunión de Kiev celebrada entre el 1 y el 3 de julio de 2002. El proyecto contemplaba la conversión de Moldova en un Estado federal con entidades

³⁰ El texto completo del mencionado Acuerdo está disponible en <https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1604>

³¹ Vid., “Moldova Experiences the Worth of Moscow’s Signature on Troop Withdrawal Treaty”, *Monitor The Jamestown Foundation*, vol. 4, nº 195; disponible en <https://jamestown.org/program/moldova-experiences-the-worth-of-moscows-signature-on-troop-withdrawal-treaty/>

³² El control de los diferentes formatos de negociación político-diplomática ha sido una constante del Kremlin, no solo respecto al conflicto de Transnistria, sino en el conjunto de los conflictos prolongados, enquistados o congelados del antiguo espacio soviético. Véase, por ejemplo, el análisis realizado Claus Neukirch, actual Jefe de la Misión OSCE en Moldova, cuando desempeñaba labores de investigación en el European Centre for Minorities Issues (Centre for OSCE Research, Germany) y se mostraba “menos diplomático” en su percepción sobre la posición de Rusia en “Russia and the OSCE: The Influence of Interested Third and Disinterested Fourth Parties on the Conflicts in Estonia and Moldova”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, nº 2, julio de 2001; disponible en https://www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/JEMIE_Datens%C3%A4tze/JEMIE07Neukirch1-07-01.pdf

³³ Además del ya mencionado Acuerdo para la retirada de las tropas rusas de la zona (1994) cabe reseñar la Declaración conjunta sobre la integridad territorial de Moldova (1996) suscrita por Rusia, Moldova y Ucrania, nuevamente incorporada como mediadora con Rusia y la propia OSCE; Memorándum de Moscú sobre la normalización de relaciones Moldova-Transnistria (1997), así como varios Acuerdos de Cooperación en diversos ámbitos: Acuerdo de Odessa (1998), Declaración Conjunta de Kiev (1999) y diversos acuerdos sectoriales (2000)

³⁴ OSCE, *Documento de Estambul 1999*; disponible en <https://www.osce.org/files/f/documents/c/a/39574.pdf>

étnico-nacionales diferenciadas³⁵ y los mediadores garantizarían la reforma constitucional y su cumplimiento. De manera sorprendente, y con la inclusión de Transnistria como actor participante en el eventual proceso político a seguir (proyecto constitucional, referéndum, elecciones parlamentarias), el representante de Putin en el formato negociador, Dimitri Kozak, presentó el denominado Memorándum Kozak que, en esencia, proponía una reforma de la República de Moldova en una Federación asimétrica, con competencias para Transnistria que implicaban la capacidad de bloqueo de un buen número de políticas estatales³⁶. El unilateralismo ruso sorprendió a la OSCE, que solo conoció el texto del Memorándum pocos días antes de su presentación. Además rechazó el apoyo al mismo por la inexistencia de consenso en el seno de la OSCE sobre la propuesta rusa. En la reunión ministerial de la OSCE celebrada en Maastricht los días 1 y 2 de diciembre de 2003, con el apoyo de Estados Unidos y la UE a la negativa de la OSCE, la propuesta rusa fue rechazada. Se plantearon modelos alternativos como el sistema autonómico español o el sistema cantonal suizo³⁷ pero, finalmente, el gobierno de Chisinau rechazó la propuesta rusa que satisfacía a Tiráspol³⁸. Esto se tradujo en la ruptura de las negociaciones entre las partes en conflicto, con la anuencia de Rusia, durante quince meses.

3. El formato 5+2 entra en escena

A Moldova y Transnistria como entidades en conflicto, con Rusia, Ucrania y la OSCE como mediadores, se sumaron la incorporación de Estados Unidos y la UE como observadores en este nuevo marco de negociación. Fue una petición expresa de Moldova, apoyada por la OSCE, con el objetivo de romper la inercia que se había desarrollado hasta la propuesta de federalización de la república. Sin embargo, la incorporación de Rumanía siguió vetada por Transnistria y Rusia. La reanudación de las negociaciones no aportó ningún avance sustancial en los puntos calientes: la retirada de las fuerzas armadas rusas, el estatus territorial de Transnistria, el establecimiento de medidas de seguridad, de confianza y de desarme y, por último, la celebración de elecciones al Soviet Supremo de Transnistria. Willian Hill, el jefe de la Misión de la OSCE en Moldova, expresó sus dudas sobre la voluntad política de Rusia de llegar a un acuerdo diplomático y, en especial, de

³⁵ Para ver los detalles del proyecto hay dos análisis imprescindibles: SOCOR, V., “Federalization Experiment in Moldova”, *Russia and Eurasia Review*, vol. 1, n° 4, 16 July 2002, disponible en http://russia.jamestown.org/pubs/view/rer_001_004_001.htm ; COPPIETERS, B. y EMERSON, M., “Conflict Resolution for Moldova and Transdnistria through Federalisation?”, *CEPS Policy Brief*, núm. 5, agosto de 2002; disponible en <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=4579&pdf=126.pdf>

³⁶ *Vid.*, El texto del memorándum Kozak; disponible en <https://www.stefanwolff.com/files/Kozak-Memorandum.pdf>

³⁷ Cfr. VAHL, M. y EMERSON, M. “Moldova and the Transnistrian Conflict”, en COPPIETERS, B., *et al.*, *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, Academia Press, Gante, 2004, p. 171.

³⁸ *Vid.*, ROPER, S., “Federalization and Constitution-making as an instrument of Conflict Resolution”, *Demokratizatsya*, vol. 12, n° 4, 2004, pp. 527-540.

tener un deseo real de retirar el XIV Ejército del enclave. De igual manera, la percepción entre los observadores era que no se trataba de un conflicto interno sino entre dos Estados: Rusia y Moldova³⁹, en el que el primero actuaba, además, como mediador. También hubo por esas fechas una sentencia, la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Ilascu, en la que quedaba acreditada la posición intervencionista rusa en el secesionismo de Transnistria⁴⁰. Los informes de la OSCE reconocían la incapacidad operativa para implementar ningún acuerdo viable cuando la propia existencia de una entidad territorial, que violaba la normativa internacional, restaba capacidad operativa a los estados implicados. Así sucedió, por ejemplo, con el Plan del Presidente ucraniano Yushenko para la entidad—respetando la integridad territorial de Moldova— o con las iniciativas presentadas por la OSCE sobre desmilitarización del enclave⁴¹.

El mantenimiento del *statu quo* en Transnistria ha constituido el principal éxito de Rusia, situación que ha conseguido perpetuar también con este formato negociador. La celebración de un referéndum en Transnistria sobre su independencia y una posterior eventual unificación con Rusia no satisfacía los intereses de Rusia por varios motivos: quebraba definitivamente el ordenamiento jurídico internacional y contaba con la oposición de Moldova, del resto de los mediadores, y de los dos observadores; suponía una pérdida del control ruso del proceso secesionista y de las autoridades locales y contaba con la oposición frontal de la OSCE y, por último, generaba una conflictividad adicional en la región en el momento en el que se producía la revolución naranja en Ucrania⁴².

La evolución política interna de Moldova, con dos victorias sucesivas del Partido Comunista del presidente Voronin, congeló el problema de Transnistria durante varios años. Varias tensiones con Moscú y Bucarest bloquearon los intentos de desplegar una política exterior multilateral que favoreciese los apoyos necesarios para activar el proceso político y diplomático. Ni siquiera el apoyo de Ucrania y la presencia de la UE a través de la Misión de Asistencia Fronteriza en Moldova y Ucrania (EUBAM) consiguieron adquirir el impulso necesario⁴³. Además, las relaciones de Rusia en el marco de la OSCE

³⁹ Cfr. SOCOR, V. “Unedifying debut to 5+2 negotiations on Moldova”, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 2, n° 203, 1 de noviembre de 2005; disponible en <https://jamestown.org/program/unedifying-debut-to-52-negotiations-on-moldova/>

⁴⁰ Junto con otros cuatro ciudadanos moldavos fue sentenciado por un tribunal de corte soviético en Tiráspol y el TEDH condenó a Rusia finalmente por violación de varias disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos, Solicitud N° 48787/99, 8 de julio de 2004, Caso de Ilascu y otros vs Moldova y Rusia; disponible en http://www.rulac.org/assets/downloads/Ilascu_v_Moldova_and_Russia.pdf

⁴¹ Cfr. NEUKIRCH, C., “Managing the Crises-Restarting the Process: The OSCE Mission to Moldova in 2004-2005”, en *ISFH (ed.), OSCE Yearbook 2005*, Baden-Baden 2006, pp. 139-153; disponible en <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/05/Neukirch-en.pdf>

⁴² URSE, Ch. “Transnistria: Prospects for a Solution”, *George Marshall European Center for Security Studies*, enero de 2007; disponible en <https://www.marshallcenter.org/de/node/1087>

⁴³ *Vid.*, Las actividades desplegadas por la Misión de la UE en <http://eubam.org/>

se enturbiaron notablemente con el abandono del Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) en el año 2007. En la Declaración Final de la delegación de Moldova de la XV Reunión del Consejo Ministerial de la OSCE, celebrado en Madrid los días 29 y 30 de noviembre de 2007, se insistió en la reanudación del proceso 5+2 y en el cumplimiento por parte de Rusia de los compromisos adquiridos en la Cumbre de Estambul de 1999 en torno a la retirada de sus fuerzas armadas de Transnistria⁴⁴.

Más de cinco años de inactividad del proceso fueron interrumpidos gracias al Acuerdo alcanzado en Moscú, el 22 de septiembre de 2011, auspiciado por la OSCE a través del Representante Especial del Presidente en la Oficina para los Conflictos Prolongados. La reactivación de las negociaciones bajo el formato 5+2⁴⁵ se produjo en un escenario regional más convulso. Rusia había iniciado una política exterior en su “extranjero próximo” mucho más asertiva utilizando el precedente de Kosovo para acomodar el ordenamiento jurídico internacional y su particular interpretación a sus intereses. La intervención en Osetia del Sur y Abjasia en el año 2008 constituyó un precedente de *hard power* que sobrepasaba al apalancamiento del XIV Ejército en Transnistria, bajo el cuestionado mandato de operación de mantenimiento de paz de la CEI. En definitiva, durante casi dos décadas transcurridas desde el inicio de la Misión CSCE/OSCE en Moldova, las diferentes propuestas político-diplomáticas para la resolución del conflicto y la consecución de un acuerdo definitivo sobre el estatus de Transnistria habían sido realizadas por otros actores—mediadores o implicadas en la controversia—⁴⁶.

El resultado en la práctica de esta reactivación se redujo al establecimiento de unos principios y procedimientos y de una agenda de conversaciones que, a pesar de las declaraciones abiertamente optimistas realizadas por Erwan Fouéré tras la reunión con los representantes de las partes y los mediadores en Viena, el 18 de abril de 2012, volvió a estancarse durante varios años⁴⁷. Hay que recordar que en el año 2014 se concretó la Revolución de Maidán en Kiev y el inicio del conflicto secesionista en los distritos orientales de Ucrania, así como la anexión rusa de Crimea tras la autodeterminación exprés de este territorio que pertenece a la soberanía de la República de Ucrania. Circunstancias que afectaron al proceso en Transnistria y que, sin embargo, solo incentivó

⁴⁴ El texto completo con las Declaraciones del Consejo Ministerial, las Decisiones, los Informes, los Documentos Interpretativos de la Presidencia, así como las Declaraciones de las Delegaciones están disponibles en <https://www.osce.org/files/f/documents/b/8/33185.pdf>

⁴⁵ OSCE Chairperson-in-Office Welcomes Resumption of Official “5+2” Negotiations on Transdnistrian Settlement; disponible en <https://www.osce.org/cio/82758>

⁴⁶ Así ha acontecido con el Memorándum Kozak (Rusia, 2003), el Plan de Ucrania (2005) o la Ley Marco (Moldova, 2005). La propuesta OSCE más significativa fue la de 1993, contenida en el ya mencionado Informe nº 13, o la supervisión del Paquete de Propuestas Moldavas (2007). Para consultar el conjunto de planes y propuestas realizadas desde 1993 hasta 2010, Vid., WOLF, S., “Guarantee Options for a Settlement of the Conflict over Transnistria”, *European Centre for Minorities Issues ECMI Working Paper*, nº 51, noviembre de 2011; disponible en https://www.files.ethz.ch/isn/140728/working_paper_51.pdf

⁴⁷ Embajador Representante Especial de la Presidencia para el Proceso de Transnistria cuyas declaraciones están disponibles en <https://www.osce.org/cio/89752>

en el seno de la OSCE y de la Misión en Moldova la celebración del vigésimo aniversario de la adopción de la Ley para el Estatus Legal Especial de Gagauzia, y la protección de los derechos de esta minoría étnico-nacional en el sur de Moldova⁴⁸.

La Presidencia alemana de la OSCE en el año 2016 impulsó el enésimo capítulo del estancado proceso 5+2⁴⁹, que trató de superar el escándalo político y financiero en el que se vio implicada parte de la élite política moldava durante 2014 y 2015. Tras la reunión celebrada en junio en Berlín del formato completo se multiplicaron los contactos con las autoridades de Chisinau y de Tiráspol⁵⁰, ambas en procesos electorales, y se planteó la consecución de objetivos pequeños pero alcanzables y cuyo resultado pudiese ser efectivamente supervisado⁵¹. Esta estrategia de “small steps” se mantuvo durante tres Presidencias de la OSCE (2016-2018) consideradas como amistosas con Moscú: Alemania, Austria e Italia. Los acuerdos se tradujeron, en realidad, en concesiones realizadas por Moldova a Transnistria en ámbitos como la educación, el transporte o diversas facilidades comerciales fruto del Acuerdo de Asociación con la UE⁵². Es decir, al margen de la esfera política pero con consecuencias evidentes en la consolidación de Transnistria como una entidad estatal *de facto*. En este sentido la estrategia rusa de ceder el protagonismo a la OSCE manteniendo el control desde una posición secundaria ha tenido sus frutos: la soberanía moldava se ha resentido notablemente; el concepto de estatus especial planteado por Rusia fue aceptado por la OSCE, así como en determinados períodos— como durante la Presidencia italiana de la OSCE— la aceptación del proyecto federal para Moldova; además, el Kremlin ha combinado magistralmente el multilateralismo con el unilateralismo como, por lo demás, está utilizando en otros formatos negociadores de conflictos prolongados en la región⁵³. La OSCE ha llegado al extremo de reivindicar como un éxito relevante la aprobación explícita de la integridad territorial de Moldova, con un Estatuto Especial reservado para Transnistria, en

⁴⁸ Vid., PLESINGER, J. “Conference 20 Years of Gagauz Yeri”; disponible en <https://www.osce.org/files/f/documents/1/a/131676.pdf>

⁴⁹ OSCE, “Protocol of the official meeting of the permanent conference for political questions in the framework of the negotiating process on the Transnistrian settlement”, Berlin, 2-3 June 2016; disponible en <https://www.osce.org/moldova/244656>

⁵⁰ Un buen resumen de las actividades de la OSCE durante este período puede consultarse en HILL, W. “Current Trends in Transnistria: Breathing new life into the Settlement Process”, en *OSCE Yearbook 2017*, Baden-Baden 2018, pp. 143-154.

⁵¹ Vid., *OSCE Special Representative for Transnistrian Settlement underscores need for result-oriented dialogue*, Chisinau, 12 October 2016; disponible en <http://www.osce.org/cio/274101>

⁵² Constituye el denominado “Paquete de ocho” y crea unos ámbitos de colaboración (más bien cesiones de Moldova a Transnistria) que intentan superar la “mala sangre entre las partes”—como recoge el Informe Anual de la OSCE del año 2017— ; para ver el detalle de las medidas y la propia valoración de la OSCE se puede consultar la información al respecto ofrecida por la Misión de la OSCE; disponible en <https://www.osce.org/mission-to-moldova/391502>

⁵³ Cfr. SOCOR, V. “De-Sovereignization: Testing a Conflict-Resolution Model at Moldova’s Expense in Transnistria”, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 15, n° 132; disponible en <https://jamestown.org/program/de-sovereignization-testing-a-conflict-resolution-model-at-moldovas-expense-in-transnistria-part-one/>

comparación con lo que ha acontecido con otras entidades separatistas en el antiguo espacio soviético (Georgia o Ucrania)⁵⁴.

Moldova se encuentra atrapada en un conjunto de factores que debilitan abiertamente su posición negociadora en estos momentos. En primer término, la crisis política interna ha sacudido a la república hasta la celebración de las recientes elecciones presidenciales (noviembre de 2020). La victoria de Maia Sandu, líder del Partido de Acción y Solidaridad y abiertamente europeísta, puede traducirse en alguna novedad relevante. Ha solicitado ya la sustitución de las tropas rusas en Transnistria por una misión civil supervisada por la OSCE. La inmediata negativa del Kremlin no otorga mucho recorrido a esta propuesta⁵⁵. La corrupción está obstaculizando avances sustanciales en determinados ámbitos de cooperación multilateral, especialmente con la UE, deteriorando la imagen de la república en el escenario internacional e impidiendo las reformas legales e institucionales precisas. Además, la evolución de la crisis ucraniana le ha restado a Chisinau a uno de los mediadores más pro-activos hacia sus intereses en la resolución del conflicto de Transnistria, alentando el independentismo de los secesionistas y el miedo de las autoridades moldavas de acciones similares a la realizada en Crimea⁵⁶. La metodología seguida por Rusia en Ucrania ha sido muy similar a la desplegada en Moldova durante estas décadas: propaganda, medidas económicas, presión militar, suministro energético, medios de comunicación o ruptura de los procesos de negociación diplomática⁵⁷.

La Presidencia italiana de la OSCE durante el año 2018 fue particularmente nociva para los intereses moldavos respecto a Transnistria. La OSCE no se opuso a varios movimientos realizados por Rusia de desconexión del enclave con Moldova. Al mencionado paquete de concesiones moldavas a Transnistria —paquete 8 ya mencionado— hay que añadir la reactivación del plan de transnistriización de Moldova con el nombramiento por parte de Putin de Dimitri Kozak —autor del Memorándum de 2003— como responsable del desarrollo de las relaciones comerciales entre Rusia y

⁵⁴ Cfr. *Organization for Security and Co-operation in Europe*, Ministerial Council, Hamburg 2016, *Ministerial Statement on the Negotiations on the Transdnestrian Settlement Process in the "5+2" Format*, MC.DOC/2/16, 9 December 2016; disponible en <http://www.osce.org/cio/288181>

⁵⁵ Al respecto, COALSON, R. y URSU, V., “New President Wants to End Moldova’s Isolation, but the Obstacles Remain Daunting”, *RFE/RL*, 24 de noviembre de 2020; disponible en <https://www.rferl.org/a/new-president-wants-to-end-moldova-isolation-but-obstacles-remain-daunting/30966747.html>

⁵⁶ Cfr. SUVEICA, S., “Crisis in Ukraine: A Quest for Moldovan Territorial Integrity”, *Südosteuropa*, vol. 62, n° 2, 2014, pp. 208-220.

⁵⁷ KURZ, R. *Ukraine and Moldova: A Qualitive Comparison of Perspectives on Russian Influence*, Foreign Military Studies Office, Kansas, 2020, p. 32; disponible en https://www.researchgate.net/publication/338411838_Ukraine_and_Moldova_A_Qualitative_Compariso_n_of_Perspectives_on_Russian_Influence_httpscommunityapanorgwgrtradoc-g2fmsomfmso-monographs295483

Moldova⁵⁸. Además, la organización regional tampoco se opuso a la celebración de elecciones para candidatos a la Duma rusa en Transnistria celebradas en el mes de septiembre de 2018⁵⁹. Una ilegalidad más en un territorio que adquiriría, *de facto*, el mismo estatus en las mencionadas elecciones que Kaliningrado. El Representante Permanente de Rusia en la OSCE hablaba de la capacidad para “resolver problemas sociales de la población local de Transnistria” como, por ejemplo, el uso de los símbolos nacionales de Transnistria, incluidas las matrículas de los coches, y sus propias instituciones. En este contexto, la pérdida paulatina de competencias soberanas moldavas a favor del enclave secesionista ha estado muy conectada con la posición que Rusia ha mantenido en el proceso negociador y que, en el menor de los casos, no ha conseguido ser desactivado por el resto de los mediadores ni observadores, con la OSCE al frente del formato.

La ausencia de avances en la negociación del estatus territorial de Transnistria ha intentado ser compensada por la consecución de acuerdos de alcance reducido en materias muy concretas durante estos últimos años, como el reconocimiento de los diplomas educativos expedidos por las autoridades secesionistas⁶⁰. Sin embargo, la frágil situación de Moldova, con una profunda crisis política interna, con las reticencias de la UE hacia la república por los casos de corrupción y la escasa voluntad reformista del gobierno de pro-ruso de Igor Dodon, ha favorecido el estancamiento de cualquier impulso negociador. Pero no debe de ser utilizado como excusa por parte de la OSCE para justificar una situación que, lejos de ser inédita, ha venido presidiendo casi tres décadas de infructuoso proceso⁶¹. Las fracturas políticas, las diferencias lingüísticas y etno-culturales, los problemas en la construcción de la estatalidad independiente, la corrupción, la debilidad institucional, los problemas secesionistas y la extrema dependencia económica y energética son el sustrato del que se nutren los intereses geoestratégicos rusos en la región⁶². Además, Moldova está incrustada en un vecindario compartido con la UE especialmente convulso, lo que favorece la ineficiencia de la tarea desarrollada por la OSCE, que está presente en las otras controversias planteadas en el antiguo espacio

⁵⁸ MINZARARI, D. “Russia Refocuses its Efforts on Drawing in Moldova”, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 15, n° 109, 23 de julio de 2018; disponible en <https://jamestown.org/program/russia-refocuses-its-efforts-on-drawing-in-moldova/>

⁵⁹ SOCOR, V. “Moldova: Federalization’s Ghosts Return from the Past”, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 15, n° 130, 18 de septiembre de 2018; disponible en <https://jamestown.org/program/moldova-federalizations-ghosts-return-from-the-past/>

⁶⁰ El conjunto de medidas de confianza entre las parte, denominado Berlin-plus puede consultarse en detalle en <https://www.osce.org/mission-to-moldova/391502>

⁶¹ Las conclusiones ofrecidas por William Hill, Jefe de la Misión de la OSCE en Moldova, tienden a otorgar un peso excesivo a la situación política en la república en la parálisis del proceso negociador. Sin embargo, el punto en el que se encuentra es casi el mismo que desde su inicio en 1993, a pesar de las diferentes alternativas políticas producidas; *Vid.*, HILL, W., “Moldova/Transdnistria: Steps Forward, Stumbles Back”, en *OSCE Yearbook 2018*, pp. 193-204.

⁶² BEYER, J., y WOLFF, S., “Linkage and leverage effects on Moldova’s Transnistria problema”, *East European Politics*, vol. 32, n° 3, 2016, pp. 335-354.

soviético. El reciente cambio en la Presidencia de la República, a finales de 2020, puede favorecer una aproximación hacia el vector occidental en su política exterior y propiciar el enésimo intento de desbloqueo de la negociación en torno a Transnistria.

III. NAGORNO-KARABAJ: EL CONFLICTO PERMANENTE DE LA OSCE

1. Antecedentes históricos y tipología

El cruce de grandes imperios en buena parte del territorio ex soviético ha favorecido notablemente el desarrollo continuado de conflictos de soberanía territorial. La denominación de este enclave, por ejemplo, muestra la presencia ruso-persa en la región (Nagorno, Tierras Altas en ruso; Karabaj, Jardín Negro en persa) posterior a mongoles y turcos. Aunque los conflictos entre armenios y azeríes se remontan a principios del siglo XIX los choques inter-étnicos y las disputas territoriales en torno a Nagorno-Karabaj y Najicheván se empezaron a dirimir en 1918, tras las independencias republicanas y el fallido proyecto de Federación Transcaucásica⁶³. La pérdida del enclave — de mayoría étnica armenia— a favor de Azerbaiyán, se convirtió en definitiva durante todo el período soviético⁶⁴, lo que garantizó estabilidad a la región. Sin embargo, en el año 1988 comenzaron a sucederse enfrentamientos entre las dos comunidades étnicas y se proclamó una secesión unilateral del enclave de Azerbaiyán durante el mes de julio. La declaración de soberanía sobre el territorio realizada por el Soviet Supremo armenio el 1 de diciembre de 1989 desencadenó un conflicto abierto entre las dos repúblicas que, de forma más o menos inestable, se mantendría hasta la declaración unilateral de independencia de Nagorno-Karabaj el 6 de enero de 1992, recién consumada la disolución de la Unión Soviética.

La fase bélica del conflicto se extendió hasta el mes de mayo de 1994, con cuatro infructuosas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas intentando poner fin al mismo⁶⁵. El Protocolo de Biskek⁶⁶, firmado en la capital de Kirguistán el 5 de mayo de 1994 entre los representantes de Armenia, Azerbaiyán, la autodenominada República

⁶³ Vid., DE WAAL, Th., *The Caucasus: An Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

⁶⁴ Inicialmente en el marco de la República Federal Socialista Soviética Transcaucásica que incluía a Armenia, Azerbaiyán y Georgia en el período 1922-1936; con posterioridad en la república independiente de Armenia se incluyó la República Socialista Soviética Autónoma de Najicheván y en la de Azerbaiyán la república Socialista Soviética Autónoma de Nagorno-Karabaj.

⁶⁵ S/RES/822, 30 de abril de 1993; disponible en <http://unscr.com/files/1993/00822.pdf>

S/RES/853, 29 de julio de 1993; disponible en <http://unscr.com/files/1993/00853.pdf>

S/RES/874, 14 de octubre de 1993; disponible en <http://unscr.com/files/1993/00874.pdf>

S/RES/884, 12 de noviembre de 1993; disponible en <http://unscr.com/files/1993/00884.pdf>

⁶⁶ El texto del Protocolo de Biskek está disponible en la web de Naciones Unidas, <https://peacemaker.un.org/armeniaazerbaijan-bishkekprotocol94>

de Nagorno-Karabaj y el representante ruso en el Grupo de Minsk de la OSCE estableció un acuerdo para el cese de las hostilidades confirmando una importante pérdida territorial para Azerbaiyán —cerca del 20% de su superficie total— alrededor de 30.000 víctimas mortales y cerca de un millón de desplazados.

2. El Grupo de Minsk y su actividad

El Consejo de la CSCE celebrado en Helsinki en 1992 propuso la creación de una conferencia que incluyese a ambas repúblicas (Armenia y Azerbaiyán) para facilitar un acuerdo político-diplomático a la controversia territorial de Nagorno-Karabaj. Debía de haberse celebrado en Minsk, pero inauguró un formato que no se conformó definitivamente hasta la Cumbre de Budapest (5 y 6 de diciembre de 1994) en la que se produjo la conversión a la OSCE, y se estableció definitivamente el Grupo de Minsk. Con una Presidencia tripartita (Rusia, Francia y Estados Unidos) tenía como miembros permanentes a Turquía, Alemania, Finlandia, Italia, Suecia y Bielorrusia, así como los Estados parte en el conflicto (Armenia y Azerbaiyán) y la Presidencia rotatoria de la organización. El mandato de los co-presidentes de la Conferencia sobre Nagorno-Karabaj se aprobó durante la Presidencia húngara de la OSCE⁶⁷.

Los esfuerzos de coordinación en todas las actividades de mediación y negociación estarían presididos por el criterio de imparcialidad y la cooperación y el respeto a los principios establecidos en la Carta Naciones Unidas. En el punto 6 del mandato se recogía el establecimiento de una operación de mantenimiento de paz multinacional de la OSCE. Este recurso al establecimiento de este tipo de contingentes ya se encontraba recogido en el Documento de Helsinki de 1992, *Los Desafíos del Cambio*, tras la Cumbre celebrada el 10 de julio de 1992. La cooperación con otras organizaciones regionales como la UE, la OTAN o la CEI y, especialmente, con la ONU se consideraba imprescindible para el despliegue de este tipo de operaciones en los conflictos posteriores a la Guerra Fría⁶⁸. Sin embargo, durante más de 25 años la OSCE no ha conseguido concretar ningún operativo similar a lo mandatado en la creación del Proceso de Minsk. A pesar de contar también con el apoyo adicional de una organización de carácter militar que aglutina a alguna de las nuevas repúblicas independientes del antiguo espacio soviético (OTSC desde 2002, antes TSC creado en 1992) el principal obstáculo ha sido la ausencia de resultados concretos en torno a la resolución definitiva del conflicto. Es decir, no puede existir una

⁶⁷ Presidencia de Hungría de la OSCE, DOC. 525/95, Viena, 23 de marzo de 1995; disponible en <https://www.osce.org/files/f/documents/f/f/70125.pdf>

⁶⁸ *Vid.*, Appendix I: Provisions on Peacekeeping in the 1992 Helsinki Document; disponible en https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1606_OSCE-and-Peace-Operations.pdf

operación de mantenimiento de paz en Nagorno-Karabaj cuando no existe una paz que mantener en el enclave⁶⁹.

Desde el mes de diciembre de 1994 se estableció un instrumento de asistencia inicial al teórico despliegue de la operación de mantenimiento de paz para apoyar al mismo. Era el *High- Level Planning Group (HLPG)*, cuyo papel barajaba varias opciones mixtas que combinaban fuerzas armadas y observadores militares desarmados. Herramienta que ha resultado completamente limitada, más allá de la relación mantenida con la ONU, debido a la incapacidad para encontrar ningún acuerdo viable entre las partes⁷⁰. Además, desde el inicio del Proceso de Minsk se ha demostrado que el formato de coordinación de las diversas reuniones 3+2 resulta un mecanismo de coordinación excesivamente lento y que, con toda probabilidad, un mediador único habría sido mucho más ágil y productivo.

La Cumbre de Lisboa celebrada en el mes de diciembre de 1996 recogió la recomendación de los Co-presidentes del Grupo de Minsk sobre los principios básicos que debían constituir el marco negociador en torno al enclave territorial: la integridad territorial de Armenia y Azerbaiyán, un estatuto jurídico con el mayor grado de autonomía de Nagorno-Karabaj en el seno de Azerbaiyán y garantizar la seguridad del territorio y de su población. Aprobado por 53 Estados, con la única negativa por parte de Armenia, ha constituido el marco formal del Proceso⁷¹.

Sin embargo, la falta de transparencia ha sido una constante durante todo el proceso negociador. La OSCE no ha informado de los diversos proyectos de acuerdo que se han ido presentando por parte de los mediadores y, en muchos casos, ha sido una de las partes la que finalmente los ha filtrado a los medios de comunicación. Así sucedió, por ejemplo, con alguna de las propuestas realizadas a las partes por los mediadores durante la segunda mitad de 1997⁷². Después de visitar la zona los representantes del Grupo de Minsk realizaron una propuesta en el mes de julio —*Package Deal*—⁷³ basada en la retirada de las tropas armenias y azeríes del enclave como paso previo a un amplio compromiso de autodeterminación interna (Constitución propia y órganos de poder autónomos) para la mayoría armenia que controlaba Nagorno-Karabaj, pero formando parte de la integridad territorial de Azerbaiyán. Rechazado por Armenia fue sustituido por una nueva propuesta

⁶⁹ KEMP, W., *OSCE Peace Operations: Soft Security in Hard Environments*, International Peace Institute, 2016, p. 6.

⁷⁰ Vid., VILÉN, H., “Planning a Peacekeeping Mission for the Nagorno-Karabakh Conflict”, *Security Dialogue*, vol. 27, n° 1, marzo de 1996, p. 93.

⁷¹ OSCE, Documento de Lisboa de 1996, p. 15; disponible en <https://www.osce.org/files/f/documents/1/c/39544.pdf>

⁷² Vid., GARIBOV, A. “OSCE and Conflict Resolution in the post Soviet Area: The Case of the Armenia-Azerbaijan Nagorno-Karabakh Conflict?”, *Caucasus International*, vol. 5, n° 2, p. 81.

⁷³ El contenido completo de la propuesta puede consultarse en Minsk Group Proposal (Package Deal), disponible en <https://www.legal-tools.org/doc/4b2ddb/pdf/>

(*Step by Step Deal*) el 19 de septiembre, planteado en varias fases de actuación, también rechazado nuevamente por Armenia a instancias de las autoridades de Nagorno-Karabaj⁷⁴. La llegada de Kocharian a la Presidencia de Armenia en el mes de abril de 1998, después de ser el líder político de Nagorno-Karabaj, endureció las posiciones respecto al conflicto. Hasta tal punto que consiguió arrancar al Grupo de Minsk una nueva propuesta que consideraba un modelo confederal entre dos repúblicas (Azerbaiyán y Nagorno-Karabaj) que no se regía por ninguna relación jerárquica⁷⁵. El rechazo en este caso fue realizado por la parte azerí, al estar cuestionada su soberanía e integridad territorial.

El bloqueo sistemático a las diversas propuestas realizadas desde el Grupo de Minsk provocó que, entre 1999 y 2002, la negociación entre ambas repúblicas se orientase hacia la posibilidad del intercambio de territorios, dejando al margen la discusión sobre el enclave. Aunque trascendieron alguna de las proposiciones, la opacidad de la negociación fue la principal característica, así como la ausencia de propuestas oficiales por parte del Grupo de Minsk⁷⁶. El proceso encalló durante varios años por diversas razones: el cambio de presidente en Azerbaiyán con una posición negociadora más dura, la inacción del Grupo de Minsk, los contactos bilaterales infructuosos entre Armenia y Azerbaiyán y, en definitiva, lo que parecía la congelación del conflicto militar y la ausencia de voluntad por desbloquear el *statu quo* existente. Hasta el año 2005 flotó entre los principales protagonistas del Grupo de Minsk la seria posibilidad de disolución del Proceso: Copresidencia, Representante Especial de la Presidencia de la OSCE para el Cáucaso Sur y entre los propios presidentes de las respectivas repúblicas de Armenia y Azerbaiyán. El escaso intervencionismo, la excesiva flexibilidad y la ausencia por igual de incentivos y desincentivos ofertados a las partes, acompañados por cierto grado de presión necesaria que no ha estado presente, constituyen algunas de las críticas recibidas por los mediadores y su escasa aportación tangible a la consecución de los objetivos planteados por el Proceso⁷⁷.

⁷⁴ Los detalles de la propuesta *Step by Step Deal* pueden consultarse en <https://www.legal-tools.org/doc/8760bb/pdf/>

⁷⁵ *Vid.*, OSCE Minsk Group draft, “On the Principles of a Comprehensive Settlement of the Nagorno-Karabakh Armed Conflict,” 7 de noviembre de 1998.

⁷⁶ Sobre la ausencia de transparencia en torno a las propuestas de intercambio de territorios y a la inacción durante estos años del Grupo de Minsk, Cfr., ZOURABIAN, L. “The Nagorno-Karabakh Settlement Revisited: Is Peace Achievable”, *Demokratizatsiya. Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 14, nº 2, 2006, p. 261.

⁷⁷ International Crisis Group, *Nagorno-Karabakh: A Plan For Peace*, Europe Report nº 167, 11 de octubre de 2005, p. 8; disponible en <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/167-nagorno-karabakh-a-plan-for-peace.pdf>

Tanto Armenia como Azerbaiyán parecen haberse sentido cómodas con el mantenimiento de un precario *statu quo* en torno al enclave, cuya población ha padecido las consecuencias de la situación. Para Armenia el control de la soberanía territorial de Nagorno-Karabaj ha sido suficiente incentivo durante este tiempo; Azerbaiyán ha estado fortaleciendo su musculatura económica y estratégica, como con la construcción del gaseoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan, y los lazos diplomáticos estratégicos con Turquía. El Proceso de Praga, iniciado en el mes de abril de 2004, se caracterizó por un conjunto de reuniones entre los copresidentes del grupo de Minsk y los ministros de Exteriores de Armenia y Azerbaiyán que culminaron con dos encuentros presidenciales en Rambouillet y Bucarest durante el año 2006. Pocos meses antes en la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, se repartían responsabilidades por la falta de acuerdo por parte del Representante Especial de la OSCE en Nagorno-Karabaj⁷⁸. El formato de Praga se caracterizó fundamentalmente por la ausencia de un marco negociador preestablecido en el que los compromisos, las agendas o la negociación fueron sustituidos por discusiones de temas propuestos por las partes o la Copresidencia sin ninguna limitación⁷⁹. Lo que, en buena medida, explicó el fracaso de contactos dispersos sin avances tangibles.

No obstante, la Conferencia de Ministros de la OSCE celebrada en Madrid en el mes de noviembre de 2007⁸⁰ consiguió concretar un conjunto de Principios, producto del trabajo de mediación del grupo de Minsk los años 2005 y 2006 sobre cuestiones básicas para el arreglo pacífico del conflicto de Nagorno-Karabaj que contemplaban un estatus temporal de autogobierno y una posterior decisión legal que fuese la expresión de la voluntad de la población del mismo, previa retirada de las tropas de ambas repúblicas de la región, el retorno de los desplazados, el establecimiento de un corredor territorial entre Armenia y Nagorno-Karabaj y el despliegue de una operación de mantenimiento de paz que supervisase el cumplimiento de los términos del compromiso⁸¹. Es decir, el retorno al acuerdo de 1994. Este proyecto en torno a los principios enunciados⁸² fue actualizado en el año 2009. Las posiciones seguían enquistadas: Armenia exigía el ejercicio de autodeterminación del enclave que, en pura lógica, derivaría en la independencia respecto

⁷⁸ LENNMARKER, G., “A Golden Opportunity. Some ideas on the Nagorno-Karabakh Conflict”, julio de 2005; completado con su discurso inaugural como presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE en el que declaraba como objetivo prioritario la reactivación del Proceso de Minsk en la apertura de la 14 Sesión del Consejo de Ministros OSCE; OSCE Asamblea Parlamentaria MC.DEL/18/06 de 4 de diciembre de 2006; disponible en <https://www.osce.org/files/f/documents/9/b/22878.pdf>

⁷⁹ Report of the Co-chairs of the OSCE Minsk Group to the OSCE Ministerial Council, 30 de diciembre de 2004; disponible en <http://www.osce.org/mg/39856?download=true>.

⁸⁰ *Vid.*, TUDYKA, K., “The Spanish OSCE Chairmanship 2007”, en *OSCE Yearbook 2008*, Baden-Baden, pp. 339-351; disponible en <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/08/Tudyka-en.pdf>

⁸¹ OSCE Minsk Group, Madrid Document; disponible en <https://www.legal-tools.org/doc/0b80bb/pdf/>

⁸² *Vid.*, DEHDASHTI-RASMUSSEN, R., “The Conflict of Nagorno-Karabakh: Causes, The Status of Negotiations, and Prospects”, en *OSCE Yearbook 2006*, Baden-Baden, 2007, pp. 189-210; disponible en <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/06/Rasmussen-en.pdf>

de Azerbaiyán. Cuestión innegociable para esta república que no cede en su soberanía sobre el territorio, aunque concediese un alto grado de autogobierno. Además la presencia de Turquía, cada vez más clara en el apoyo a Azerbaiyán, y de Rusia como *primus inter pares*⁸³, especialmente tras la Declaración de Moscú del 2 de noviembre de 2008⁸⁴, relegaba el papel del Grupo de Minsk y otorgaba el protagonismo a los contactos directos entre los máximos representantes de ambas repúblicas, de los que obtuvo inicialmente ventaja estratégica Armenia⁸⁵.

Hasta el año 2010 el balance sobre los progresos realizados por el Proceso de Minsk es bastante limitado respecto a los objetivos planteados por el mandato otorgado. No obstante, es preciso situar el mismo en el contexto histórico desarrollado y su complejidad. Hay que recordar los conflictos en la antigua Yugoslavia durante toda la década de los 90 del siglo XX y sus consecuencias en el contexto europeo. El intervencionismo de la OTAN en Serbia en 1999, y la independencia posterior de Kosovo sentó un precedente que fue convenientemente utilizado por Rusia en los procesos secesionistas en su espacio de influencia. La transición hacia una política exterior más asertiva durante la primera década de este siglo culminó con la intervención rusa en Georgia en el mes de agosto de 2008, acomodando los principios y normas del ordenamiento jurídico internacional a los intereses del Kremlin. Al igual que su participación en organizaciones regionales como la OSCE y su papel en los diferentes procesos negociadores establecido para la resolución de conflictos en el antiguo espacio soviético. La instrumentalización rusa se apoyó en los déficits y obstáculos que caracterizaron a los mismos y que, en el caso de Nagorno-Karabaj pueden resumirse en los siguientes: la renegociación permanente de los escasos acuerdos alcanzados, el enquistamiento y la inacción de la OSCE durante largos períodos, los escasos recursos para trabajar sobre el terreno, la concentración de los encuentros en formatos del máximo nivel jerárquico, el desinterés de la comunidad internacional y la inacción completa de los observadores —más allá del papel requerido— la opacidad de las negociaciones y su escasa cobertura mediática, la alternancia de formatos que pasan de la OSCE a los contactos directos sin continuidad en los trabajos, el obstruccionismo practicado por las partes y su dependencia de sus respectivas políticas internas, la distancia respecto a las respectivas sociedades civiles —en especial con las de Nagorno-Karabaj— la escasa

⁸³ Cfr. POTIER, T., “Nagorno-Karabakh: Ever Closer to a Settlement, Step by Step”, en *OSCE Yearbook 2009*, Baden-Baden, 2010, p. 210; disponible en <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/09/Potier-en.pdf>

⁸⁴ El texto completo de la Reunión en Moscú entre los presidentes de Armenia, Azerbaiyán y Rusia está disponible en https://www.pf-armenia.org/sites/default/files/uploads/pfa_uploads/Moscow_Declaration_on_Nagorno_Karabakh_November_2008.pdf

⁸⁵ Al respecto de esta consideración *Vid.*, “Moscow Declaration, A Victory for Armenia”, *RFE/RL*, 3 de noviembre de 2008; disponible en https://www.rferl.org/a/Moscow_Declaration_A_Victory_For_Armenia/1337592.html

implicación de otras organizaciones internacionales, en particular de Naciones Unidas, o la paulatina incorporación de actores regionales que tienen intereses regionales y cuya participación se reduce a la presión y no a la cooperación⁸⁶.

Lo más significativo, en cuanto al trabajo sobre el terreno, fue la Misión del Grupo de Minsk desplazada a los territorios ocupados en Azerbaiyán alrededor de Nagorno-Karabaj —en el mes de octubre de 2010— que concluyó con la inaceptabilidad del *statu quo*⁸⁷. A partir de este momento, y durante la última década, la ausencia de progresos en la tarea desarrollada por la OSCE ha confirmado alguna de las hipótesis y análisis más razonables. Si en un proceso negociador no hay avances durante muchos años es muy probable que existan retrocesos, especialmente cuando después de la fase bélica el acuerdo post-conflicto ha sido incumplido sistemáticamente. Así, la extrema polarización e inmovilismo de las partes acompañada del fracaso de los mediadores podía transformar a la controversia sobre Nagorno-Karabaj “de un conflicto congelado con un proceso de paz potencialmente productivo a un conflicto decididamente descongelado con un proceso de paz congelado”⁸⁸. Así ha quedado confirmado con los rebrotes bélicos intermitentes y los episodios en los años 2010, 2014, 2016 y, en especial, el más reciente a finales de 2020. En este sentido, a pesar de que las tres instituciones OSCE involucradas (Grupo de Minsk, el Grupo de Planificación de Alto Nivel y el Representante Personal del Presidente) han estado, en la práctica, más orientadas a la gestión del conflicto que a su resolución, finalmente la actuación militar también se ha impuesto.

A pesar de la continuidad de los contactos durante estos últimos años, fundamentalmente en formato 3+2 (Copresidencia y representantes de las Partes) el desánimo en la propia OSCE ha ido consolidándose. El intervencionismo ruso en Ucrania desde el año 2014 y su particular posición en el conflicto de Nagorno-Karabaj no han facilitado ningún progreso. Moscú tiene como aliada militar estratégica a Armenia, con tratados bilaterales y en el marco de la OTSC. Sin embargo, esto no le impide la venta de armamento militar a Azerbaiyán⁸⁹ ni desempeñar su papel de teórico mediador en el Grupo de Minsk. Esta posición contribuyó a la desconfianza creciente de Azerbaiyán hacia Rusia, a la que consideraba como aliada política y militar de Armenia y orientada a sus propios intereses

⁸⁶ Son solo alguno de los argumentos. Resulta interesante el trabajo de DE WAAL, Th., “Remaking the Nagorno-Karabakh Peace Process”, *Carnegie Europe*, 1 de agosto de 2010; disponible en <https://carnegieeurope.eu/2010/08/01/remaking-nagorno-%20karabakh-peace-process-pub-41367>.

⁸⁷ *Vid.*, el texto del Informe de la Copresidencia del grupo de Minsk de la Misión desplegada en la región; disponible en <https://www.osce.org/files/f/documents/7/d/76209.pdf>

⁸⁸ CAVANAUGH, C., “OSCE and the Nagorno-Karabakh Peace Process”, *Security and Human Rights*, vol. 27, 2016, p. 441.

⁸⁹ Rusia ha sido el segundo proveedor de armamento de Azerbaiyán durante el período 2015-2019, con el 31% del importe total, detrás de Israel con el 60%. Sin embargo, durante el año 2016 alcanzó el 85%; SIPRI Fact Sheet, “Trends in International Arms Transfers 2019”, marzo de 2020; disponible en https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-03/fs_2003_at_2019.pdf

regionales⁹⁰. Pero, de igual manera, se concretó la suspicacia hacia la ausencia de imparcialidad en su acción mediadora en el Grupo de Minsk. Por todo ello la previsión hacia la deriva militar del conflicto era anunciada desde el año 2016 por la propia organización:

“Es necesaria una señal diplomática seria de que está dispuesto a devolver pacíficamente los siete distritos alrededor de Nagorno-Karabaj. Si no se hace nada de este tipo, Azerbaiyán intentará recuperar este territorio por la fuerza una vez más”⁹¹.

La confirmación de la salida bélica de Azerbaiyán del proceso de bloqueo permanente de la vía diplomática dinamitó parcialmente la labor del Grupo de Minsk. El Representante Especial del presidente para el Cáucaso Meridional reconocía carecer, al finalizar el año 2017, de una estructura de negociación, lo que favorecía el agravamiento y la escalada militar del conflicto⁹².

Durante los años 2018 y 2019 la opacidad volvió a envolver la actividad del Grupo de Minsk, propiciando la desconfianza hacia su verdadera eficacia en torno a las medidas de prevención de la escalada del conflicto. Sobre su resolución diplomática no hay ninguna duda en la continuidad de la inercia vacua del Proceso. Resulta significativa la ausencia de información sobre el mismo en los Informes anuales de la OSCE de los dos últimos años. Por tanto, no resulta demasiado sorprendente la ruptura militar realizada por Azerbaiyán hace unos meses, tras apelar a Naciones Unidas y a la OSCE al cumplimiento del Derecho internacional y a la restitución de la integridad territorial del enclave a la soberanía azerí. El rearme militar y el fracaso de la diplomacia OSCE han propiciado esta indeseada aplicación del uso de la fuerza. El 27 de septiembre del pasado 2020 la opción bélica se abrió paso, hasta la formalización de un Acuerdo de cese de las hostilidades auspiciado por Rusia, firmado en Moscú el 10 de noviembre de 2020, garantizado por el despliegue de un contingente militar ruso en la zona como operación de mantenimiento de paz; situación muy similar a la de Transnistria desde 1992⁹³.

⁹⁰ Cfr. ABILOV, S., “OSCE Minsk Group: Proposals and Failures, the View from Azerbaijan”, *Insight Turkey*, vol. 20, nº 1, 2018, p. 156.

⁹¹ SCHMIDT, Hans-J., “The Four Day War Has Diminished the Chances of Peace in Nagorno-Karabakh”, en *OSCE Yearbook 2016*, Baden-Baden, 2017, p. 123.

⁹² Entrevista con Günter Bächler, presentado como proactivo y pragmático por la propia OSCE, el 27 de diciembre de 2017; disponible en <https://www.osce.org/es/chairmanship/378448>

⁹³ *The Moscow Times*, 12 de noviembre de 2020; disponible en <https://www.themoscowtimes.com/2020/11/10/russian-peacekeepers-head-to-nagorno-karabakh-after-peace-deal-a71997>

El texto del acuerdo está disponible en la web del Kremlin; <https://en.kremlin.ru/events/president/news/64384>

El actual nuevo *statu quo* no deja un vencedor claro. Azerbaiyán no recupera todo el control territorial del enclave; Armenia no lo pierde completamente y, además, consigue que las tropas rusas se instalen en la zona como garante de este equilibrio inestable. Sin embargo, si hay un claro perdedor: el Proceso de Minsk y la OSCE. No han conseguido ninguno de los objetivos principales de su mandato. A saber: la prevención de rebrotes bélicos, la resolución del conflicto y la definición de un estatus territorial definitivo para Nagorno-Karabaj. Además, ha perdido definitivamente el liderazgo en la zona, a favor de Rusia, que ha conseguido en pocas semanas establecer un contingente militar de más de dos mil efectivos como operación de mantenimiento de paz. Algo que estaba intentando conseguir la OSCE desde 1994. Las declaraciones del presidente azerí Aliyev no dejan lugar a dudas:

“El Grupo de Minsk de la OSCE no ha jugado ningún papel en la resolución del conflicto, a pesar de tener un mandato desde hace 28 años...no ha conseguido ningún resultado...y en la actualidad hay una situación absolutamente nueva en la región”⁹⁴.

La inédita situación abre múltiples opciones⁹⁵, pero parece que la OSCE ha perdido la oportunidad que tiene, como organización internacional, de jugar un papel relevante como uno de los pilares fundamentales de resolución de conflictos.

IV. OSETIA DEL SUR Y ABJASIA: DEL SECESIONISMO A LA INDEPENDENCIA

1. Evolución de los conflictos hasta la intervención rusa de 2008

La república independiente de Georgia ha tenido, desde la disolución de la Unión Soviética, varios desafíos importantes para consolidar la construcción su estatalidad que, además, están interconectados: los conflictos inter-étnicos que han desembocado en movimientos secesionistas en Osetia del sur y Abjasia, y las complejas relaciones con la vecina Rusia. Más allá de la compleja evolución histórica de estos territorios los choques comenzaron a manifestarse abiertamente en el período final soviético. A la disputa entre minorías étnicas se unía el apoyo al mantenimiento de la Federación frente al independentismo georgiano. Los discursos etno-nacionalistas durante los últimos años de la década de los 80 se extendieron por toda la Unión Soviética y se alimentó con demandas muy variadas. En el caso de Osetia del sur el conflicto ha atravesado varias fases hasta la

⁹⁴ Agencia TASS, 12 de diciembre de 2020; disponible en <https://tass.com/world/1234405>

⁹⁵ International Crisis Group, “Getting from Ceasefire to Peace in Nagorno-Karabakh”, 10 de noviembre de 2020; disponible en <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/nagorno-karabakh-conflict/getting-ceasefire-peace-nagorno-karabakh>

intervención rusa en el verano de 2008: político-ideológica, político-jurídica, militar, congelación⁹⁶. Las tres primeras se desarrollaron hasta llegar al acuerdo de Dagomys, firmado el 24 de junio de 1992 entre Rusia y Georgia, complementado con el despliegue de una operación de mantenimiento de paz conjunta.

Abjasia se enfrentó en un conflicto bélico con Georgia entre el mes de agosto de 1992 y septiembre de 1993. Con 39 resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas —desde la S/RES/ 849, de 9 de julio de 1993 hasta la S/RES/1808, de 15 de abril de 2008⁹⁷— aunque la Resolución 934 de 30 de junio de 1994⁹⁸ recogía lo sustancial del Acuerdo de Moscú, ratificado el 14 de mayo, que restituía la integridad territorial a Georgia concediendo a Abjasia una amplia autonomía⁹⁹.

La violación sistemática de derechos humanos por ambas partes durante el conflicto fue denunciada por organizaciones no gubernamentales que solicitaron la participación activa de la OSCE¹⁰⁰. Sin embargo, el marco negociador del proceso de paz fue el Proceso de Ginebra, liderado por Naciones Unidas¹⁰¹. Hasta el año 2008 no hay referencias relevantes en la resolución política o diplomática en las que la aportación de la OSCE fuese significativa¹⁰².

La Presidencia de Saakashvili en Georgia, después de la denominada Revolución de las Rosas, presentó unos objetivos muy definidos: una clara orientación hacia Occidente y sus organizaciones regionales, en detrimento de la presencia rusa en la república, y el control de las regiones separatistas que, *de facto*, estaban operando como estructuras independientes al margen de las autoridades de Tiflis¹⁰³. La instrumentalización de Moscú de estos conflictos inter-étnicos que cuestionaron la integridad territorial de Georgia

⁹⁶ Cfr. MARKEDONOV, S. “The South Ossetia Conflict”, en BEBLER, A. (ed.), *Frozen Conflicts in Europe*. Verlag Barbara Budrich, Leverkusen, 2015, p. 113.

⁹⁷ Pueden consultarse en <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions>

⁹⁸ S/RES/934, 30 de junio de 1994; disponible en [https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/934%20\(1994\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/934%20(1994))

⁹⁹ S/1994/583, anexo 1, 17 de mayo de 1994; disponible en https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GE_940514_AgreementCeasefireSeparationOfforces.pdf

¹⁰⁰ Human Rights Watch, *Georgia/Abkhazia: Violations of the Laws of War and Russia's role in the Conflict*, marzo de 1995, vol. 7, nº 7, p. 9; disponible en <https://www.hrw.org/reports/pdfs/g/georgia/georgia953.pdf>

¹⁰¹ No confundir con el Proceso posterior a la intervención rusa en Georgia de 2008 que se inició en el mes de octubre de ese año con la denominación de “Conversaciones de Ginebra”.

¹⁰² El proyecto más importante presentado durante estos años anteriores a la intervención rusa fue el Plan Boden, Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas en Abjasia. Está incluido en el *Report of the Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia*, en S/2002/469, de 19 de abril de 2002; disponible en <https://reliefweb.int/report/georgia/report-secretary-general-situation-abkhazia-georgia-s2002469>

¹⁰³ CSCE, *Georgia's Rose Revolution*, Washington, 2004; disponible en <https://www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/Report%20on%20Georgia%27s%20Rose%20Revolution.pdf>

(Osetia del sur, Abjasia y Adjaría) ha sido una constante desde la independencia de la república¹⁰⁴. No obstante, la intervención de las fuerzas armadas rusas durante el mes de agosto de 2008 acabó por consolidar los independentismos de las dos primeras entidades territoriales, también reconocido *de iure* en la actualidad por Rusia. Un conjunto de factores impulsaron esta actuación: la supresión de las autonomías de los dos primeros enclaves, las tensiones surgidas tras la Cumbre de la OTAN celebrada en Bucarest en el mes de abril con la apertura a la futura adhesión de Ucrania y Georgia, la independencia de Kosovo, la *pasaportización* rusa de la población de estas entidades territoriales, las tensiones entre las minorías étnicas regionales y la población georgiana y un conjunto de incidentes militares entre las partes, incluida la propia Rusia¹⁰⁵. La Unión Europea solicitó una investigación internacional de carácter multidisciplinar para analizar las causas del conflicto, las violaciones de las normas internacionales durante la duración del mismo y las potenciales responsabilidades atribuidas. Publicado el 30 de septiembre de 2009, el Informe de la Misión de Investigación Internacional Independiente fue entregado a los principales actores (Georgia, Rusia, Abjasia y Osetia del sur) y a las organizaciones internacionales y regionales involucradas (UE, OSCE y ONU). Por encima de la responsabilidad inicial de los ataques militares atribuidos en el Informe a Georgia, las violaciones realizadas en materia de derechos humanos y Derecho internacional de los conflictos armados eran compartidas por todas las partes¹⁰⁶. Con el reconocimiento de sus respectivas independencias, el 26 de agosto de 2008, Moscú congelaba la dimensión militar y enquistaba la dimensión política y diplomática de las dos controversias.

2. El Proceso de Ginebra: Conversaciones *versus* negociaciones

El recurso de las partes, en especial Georgia, a las diferentes jurisdicciones internacionales¹⁰⁷ no ha impedido que el Plan de Paz de Seis Puntos presentado por la UE

¹⁰⁴ Vid., SHEARMAN, P., y SUSSEX, M., “The roots of Russian conduct”, en RICH, P. (ed.), *Crisis in the Caucasus: Russia, Georgia and the West*, Routledge, Nueva York, pp. 1-25.

¹⁰⁵ Varios trabajos de investigación analizan los factores desencadenantes y el papel de Rusia y de Saakashvili en el conflicto de 2008; JONES, S. (ed.), *War and Revolution in the Caucasus. Georgia Ablaze*, Routledge, Nueva York, 2011; CORNELL, S. y STARR, F. (eds.), *The Guns of August 2008: Russia’s War in Georgia*, Routledge, Nueva York, 2015; el trabajo más reciente acaba de publicarse ISMAYILOV, E., *Russia’s military interventions in Georgia and Ukraine: interests, motives, and decision-making*, Academica Press, Londres, 2021.

¹⁰⁶ La Misión de Investigación fue creada mediante una Decisión del Consejo de la UE (Decisión 2008/901/PESC) de 2 de diciembre de 2008, encabezada por Heidi Tagliavini contaba con 19 expertos en diferentes ámbitos (jurídico, político, histórico). El Informe completo, *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia Report*; disponible en https://www.mpil.de/files/pdf4/IIFFMCG_Volume_III.pdf

¹⁰⁷ La más relevante aún está en curso en la Corte Penal Internacional; la información global está disponible en <https://www.icc-cpi.int/georgia>

el 15 de agosto de 2008 activase, según lo previsto en el último punto del mismo, la apertura de conversaciones internacionales sobre las modalidades de seguridad y estabilidad de Osetia del sur y Abjasia, enmarcado en la base del respeto a la soberanía e integridad territorial de Georgia y con el despliegue de fuerzas de mantenimiento de paz de la UE o de la ONU¹⁰⁸. El 15 de octubre de 2008 se inauguró en Ginebra el Proceso para la consecución del objetivo indicado, con un formato en el que la OSCE compartía el estatus de mediadora con la ONU y la UE y en el que Rusia abandonaba su papel mediador, que había tenido desde su independencia en estos conflictos, por el de Estado parte en la controversia. Además conseguía una victoria desde el inicio al proporcionar a las delegaciones de Osetia del sur y de Abjasia un estatus similar al de Georgia¹⁰⁹. Con la participación también de Estados Unidos, el Proceso admitía, de esta forma, el reconocimiento de una ilegalidad plasmada en el estatus territorial de estas dos entidades participantes, con el objetivo de revertirlo durante el marco negociador que arrancaba. El planteamiento eminentemente pacificador de la región potenciaba la “normalización” de relaciones entre Tiflis y las dos repúblicas autoproclamadas como independientes que, indirectamente, favorecía el principal objetivo de Rusia en este formato de negociación¹¹⁰. El papel de la OSCE se diluía en el triángulo mediador; la Misión OSCE que se había establecido en noviembre de 1992 y cuyo mandato expiraba el 31 de diciembre de 2008, no fue renovada, perdiendo toda la presencia directa en la zona¹¹¹. La dudosa base legal, la ausencia de consensos en torno a temas clave y la falta de cooperación por las partes implicadas en los conflictos limitaron cualquier potencial eficacia de la actividad sobre el terreno de la organización¹¹².

El Mecanismo de Reacción y Respuesta a Incidentes se presentó como un instrumento esencial en el objetivo de avanzar hacia la paz y la estabilidad regional, así como en el retorno del elevado número de población refugiada, propósito anunciado en el inicio del Proceso de Ginebra y recalado en diferentes rondas de celebración del mismo¹¹³. Fue creado conjuntamente por la OSCE y la Misión de la UE en Georgia en 2009 para paliar

¹⁰⁸ *Acuerdo de Seis Puntos*, disponible en

<https://reliefweb.int/report/georgia/background-six-point-peace-plan-georgia-russia-conflict>

¹⁰⁹ SOCOR, V., “Russian Tactics Derail Geneva Talks on Abkhazia and South Ossetia”, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 5, nº 198, 16 de octubre de 2008; disponible en <https://jamestown.org/program/russian-tactics-derail-geneva-talks-on-abkhazia-and-south-ossetia/>

¹¹⁰ *Vid.*, HOCH, T., SOULEIMANOV, E., BARANEC, T., “Russia’s role in the official peace process in South Ossetia”, *Bulletin of Geography. Socioeconomic Series*, nº 23, 2014, pp. 53-71.

¹¹¹ Toda la información disponible sobre la labor realizada por la Misión OSCE en Georgia está disponible en <https://www.osce.org/georgia-closed>

¹¹² Un análisis sobre este tipo de limitaciones puede consultarse en VAN RIE, M.J., “The Role of the OSCE in the Conflict of Georgia”, *Security and Human Rights*, vol. 20, nº 4, 2009, pp. 318-324.

¹¹³ Por ejemplo, durante la undécima ronda de Conversaciones de Ginebra se repasó el segundo encuentro celebrado en el marco del mencionado mecanismo diseñado para aportar “soluciones concretas a problemas concretos”. Véase, “OSCE Chairmanship calls for intensification of incident prevention and response mechanism in the South Caucasus region”, 8 de junio de 2010; disponible en <https://www.osce.org/cio/69388>

en cierta medida el cierre de la Misión OSCE en la república y los problemas generados en las líneas fronterizas de ambas entidades con el territorio georgiano. Sin embargo, a pesar de la celebración de casi un centenar de encuentros en las dos sedes (Gali y Ergneti), no ha mostrado su eficacia como herramienta para la consecución de los objetivos planteados¹¹⁴.

La OSCE reconoce su limitada influencia en la región en aspectos tan básicos como garantizar los derechos humanos esenciales: el derecho a la vida, la prevención de la tortura, o el retorno de la población desplazada¹¹⁵. Además, los recursos económicos y financieros inyectados en la zona por la OSCE y por diferentes agencias y organizaciones humanitarias han fortalecido, en buena medida, a los gobiernos secesionistas¹¹⁶.

Hay que recordar que, en estos momentos, las peticiones que se realizan a la OSCE desde algunos actores internacionales con respecto a las exigencias que se deben de plantear a Rusia son, de manera idéntica, las mismas con las que se inició el Proceso: la retirada de las fuerzas armadas, la reversión del reconocimiento internacional a las entidades separatistas y el retorno de las mismas a la integridad territorial de Georgia¹¹⁷. Lo que ofrece un balance bastante pesimista sobre la consecución de los objetivos alcanzados durante estos doce años¹¹⁸.

Los límites establecidos por el marco negociador han convertido al Proceso de Ginebra en un conjunto de reuniones periódicas en las que la Co-mediación se ha mostrado sumamente ineficaz, no solo para la OSCE sino también para la UE¹¹⁹. La experiencia adquirida por la OSCE a través de los trabajos de su Misión en Georgia no ha sido suficiente para obtener el protagonismo en la Co-mediación, cedido a la UE con el beneplácito de Rusia, que desconfiaba mucho más de la primera que de esta última por

¹¹⁴ Un ejemplo de los modestos avances alcanzados en ámbitos muy locales lo ofrece el análisis ofrecido por la propia UE; véase al respecto del mencionado mecanismo lo recogido por el Servicio Europeo de Acción Exterior en https://eeas.europa.eu/delegations/haiti/68448/trust-building-measures-eu-monitoring-mission-georgia-success-story_da

¹¹⁵ Cfr. NEUKIRCH, L., “Frozen Human Rights in Abkhazia, Transdnistria, and the Donbas: The Role of the OSCE in a Shaky System of International Human Rights Protection Mechanisms”, en *OSCE Yearbook 2017*, Baden-Baden, 2018, p. 187.

¹¹⁶ VIELMINI, F. “The OSCE and EU Actions towards Georgian Separatist Conflicts: the Case of South Ossetia”, *Eurasiatica*, vol. 12, p. 375.

¹¹⁷ Vid., “Response to the Adress by the Co-Chairs of the Geneva International Discussions on the Conflict in Georgia”, Embajada de Estados Unidos en Georgia, 12 de noviembre de 2020; disponible en <https://ge.usembassy.gov/response-to-the-address-by-the-co-chairs-of-the-geneva-international-discussions-on-the-conflict-in-georgia/>

¹¹⁸ GIUASHVILI, T. y DEVDARIANI, J., “Geneva International Negotiations-Negotiating the Possible”, *Security and Human Rights*, vol. 27, nº 3-4, 2016, pp. 381-402.

¹¹⁹ Respecto al fracaso de la UE en el Proceso de Ginebra es muy interesante el trabajo de PANCHULIDZE, E., *Limits of the EU’s Co-Mediation: The Unfolding of EU Mediation Effectiveness in the Geneva Internal Discussions*, Colegio de Europa, Brujas, 2019.

su labor realizada sobre el terreno y por las reticencias mantenidas por las autoridades secesionistas¹²⁰.

Como formato de negociación en un escenario post-conflicto ha obtenido resultados positivos en el mantenimiento del *statu quo*. Lo que no deja de ser muy favorable para los intereses de Osetia del sur y Abjasia¹²¹ y, desde luego, para Rusia. Por ello la reactivación del conflicto militar no se ha producido, ya que solo podría hacerlo Georgia y no cometerá el mismo error que en el año 2008¹²². Excesivas reuniones y escaso o nulo contenido negociador. Muy útil en el enquistamiento y dilación temporal mientras se mantiene cierta simulación negociadora en medio del inmovilismo. Durante el año 2017, después de la 39ª ronda de conversaciones, el Proceso de Ginebra estaba prácticamente agotado y a punto estuvo de suspenderse definitivamente. El intento de cambiar el nombre de Osetia del sur por el de Estado de Alania, a través del referéndum celebrado el 9 de abril de 2017, buscaba apuntalar la independencia de la región¹²³. En este caso, el objetivo ruso de “crear” subjetividades internacionales conecta con la producción de Estados marioneta como instrumento utilitario a sus intereses en la región¹²⁴.

La 51ª ronda de conversaciones del Proceso de Ginebra celebrada a finales de 2020, ha reflejado en el comunicado final de los Co-presidentes la ausencia de avances en el proceso, más allá de la recuperación durante el año del Mecanismo de Respuesta y Prevención de Incidentes. La retórica habitual utilizada y la falta de concreción en torno a cuestiones sustanciales podrían compararse con el contenido de cualquiera de los 50 comunicados anteriores publicados durante estos doce años¹²⁵. Conformarse con la discusión de pequeñas iniciativas “de reconciliación”, como la estrategia en torno a los territorios ocupados basada en la cooperación (enero de 2010), mientras el alcance de progresos sobre la definición del estatus territorial de ambas entidades dejaba de estar en

¹²⁰ Así aparece recogido por parte de la OSCE. Rusia se mostró reticente con la organización desde la invitación de Georgia a trabajar en la república y tras la revolución de las Rosas. Las reservas de Osetia del sur y de Abjasia limitaron su labor sobre el terreno, restando eficacia a la Misión; véase STÖBER, S., “The failure of the OSCE Mission to Georgia- What remains?”, *OSCE Yearbook 2010*, Baden-Baden, 2011, pp. 203-220.

¹²¹ KING, Ch., “The Benefits of Ethnic War: Understanding Eurasia’s Unrecognized States”, *World Politics*, vol. 53, n° 4, julio de 2002, pp. 524-552.

¹²² Tremendo error de cálculo cometido por el presidente georgiano Saakashvili que pensó que Putin no respondería al ataque a Osetia del sur por temor a provocar una reacción occidental que, finalmente no se produjo; véase el respecto, TOAL, G. *Near Abroad: Putin, the West; and the Contest over Ukraine and the Caucasus*, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 29.

¹²³ Así lo expresaba en una entrevista Gunter Bechler, presidente de la OSCE y Co-mediador en el Proceso de Ginebra; *Georgia Today*, 10 de abril de 2017; disponible en <http://georgiatoday.ge/news/6297/OSCE-Chairman-on-Geneva-Talks-%26-Tskhinvali%27s->

¹²⁴ Algunos autores también lo denominan simplemente como Estado ilegal o Estado ficción, como COLM, L., *Improbable Abkhazie. Récits d’un État-fiction*, Editions Autrement, París, 2009, p. 6.

¹²⁵ *Vid.*, Press Communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions, 11 de diciembre de 2020; disponible en <https://www.osce.org/chairmanship/473550>

el horizonte resulta muy decepcionante en la evaluación del proceso, en general, y del papel de la OSCE en particular¹²⁶. Rusia ha manifestado en diferentes ocasiones su voluntad de abandonar las negociaciones. Sin embargo, la prolongación de un proceso que se presentó como un formato de encuentros entre las partes en conflicto con los Co-mediadores para negociar el estatus definitivo de ambas entidades secesionistas está resultando mucho más útil para sus intereses: presenta a Rusia ante la comunidad internacional como una potencia no refractaria a la normativa internacional, adaptándose a los procedimientos de solución pacífica de controversias (art. 33 de la Carta de ONU); su presencia en los diferentes foros de negociación con la participación de mediadores como la UE, la ONU y la OSCE se traduce en su asentimiento hacia la eventual colaboración con las organizaciones internacionales y regionales y, en definitiva, le permite manejar los tiempos y adecuarlos a sus intereses geopolíticos y geoestratégicos en todo el espacio post-soviético. Es decir, los escasos costes asumidos le reportan notables ventajas y capacidad de liderazgo en estos procesos frente al resto de participantes.

V. CONCLUSIÓN

El despliegue de multitud de formatos negociadores por parte de la OSCE en los conflictos desarrollados en el antiguo espacio soviético no debe de ocultar su balance final. A pesar de los esfuerzos realizados por la organización regional, la perspectiva de alcanzar una resolución definitiva de los mismos se antoja muy lejana. El desalentador resultado ha permitido que el ordenamiento jurídico internacional haya sido vulnerado de forma reiterada y sostenida en el tiempo por parte de uno de los actores regionales más interesado en el mantenimiento del actual *statu quo*¹²⁷. Rusia es el principal Estado beneficiado de la prolongación o de la congelación de estos conflictos en el vecindario común compartido con la UE y en su *near abroad*. Por ello, no deja de resultar paradójico su papel protagonista en los diversos marcos de negociación en los que se desenvuelve como una suerte de juez y parte. De tal forma que, el establecimiento de Estados marioneta con su reconocimiento internacional directo, como en los casos de Osetia del sur y Abjasia, o el sostenimiento de secesionismos propiciados, financiados y apoyados política y militarmente, como el de Transnistria, favorecen sus intereses en materia de política exterior. Explicitados abiertamente en sus principales documentos estratégicos

¹²⁶ MIKHELIDZE, N., “The Geneva Talks over Georgia’s territorial conflicts: Achievements and Challenges”, Documenti IAI 10/25, *Istituto Affari Internazionali*, noviembre de 2010, p. 7.

¹²⁷ *Vid.*, LOTT, A. “The Tagliavini Report Revisited: Jus ad Bellum and the Legality of the Russian Intervention in Georgia”, *Merkourios. Utrecht Journal of International Law*, vol. 28, n° 74, 2012, pp. 4-21.

—el Concepto de Política Exterior y la Estrategia de Seguridad Nacional¹²⁸— explican a la perfección la instrumentalización de los formatos de prevención y resolución de conflictos que la OSCE ha ofrecido en los tres conflictos referidos en el presente estudio. El Proceso de Minsk, el Proceso de Acuerdo sobre Transnistria y el Proceso Internacional de Ginebra han mostrado el perfil mediador-negociador de la OSCE frente a la versión más utilitarista y finalista de Moscú.

Si atendemos a los mecanismos estrictamente preventivos de la organización los conflictos detonados en el mes de agosto de 2008 en Georgia (Osetia del sur y Abjasia) demostraron abiertamente su ineficacia. Por lo que respecta a Nagorno-Karabaj, sus irrupciones violentas con una serie de secuencias repetidas en las tres últimas décadas, tampoco avalan el papel de la OSCE en una controversia abiertamente utilizada por el Kremlin en sus relaciones con los dos actores implicados: Armenia y Azerbaiyán. En Moldova, el secesionismo transnistriano responde a la perfección al punto más favorable para Rusia: Estado marioneta *de facto*, pero sin reconocer su independencia a pesar de los reiterados requerimientos por parte de las autoridades de Tiráspol.

Rusia ha mantenido siempre durante estos años la capacidad de iniciativa en los procesos de negociación, modulando sus etapas de escalada o desescalada de las controversias mediante un despliegue de herramientas que caracterizan a los conflictos híbridos. Además ha conseguido incluir en los diferentes formatos negociadores analizados a los representantes de los territorios secesionistas, lo que les equipara, *de iure y de facto*, con el resto de los actores que gozan de subjetividad internacional plena. Consiguiendo de esta manera el bloqueo persistente de cualquier intento de resolución diplomática ajeno a los intereses del Kremlin y diluyendo los Procesos en herramientas al servicio de su *soft power*.

El incumplimiento sistemático de su papel de mediador en los conflictos por parte de Rusia ha sido avalado por la OSCE, con una posición mantenida de reconocimiento de la situación, pero sin capacidad o voluntad para reconducir los procesos en sus diversos formatos. La extrema dependencia de Rusia por parte de los Estados implicados en estos conflictos hace que su vulnerabilidad en diferentes ámbitos (económicos, políticos, energéticos, geoestratégicos, sociales) les confiera una desventaja en la negociación. Pero esta asimetría no explica la actitud de la OSCE, ni disculpa su ineficacia en la obtención de progresos sustanciales en la resolución de los conflictos, al amparo del ordenamiento jurídico internacional.

¹²⁸Texto disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>

Atendiendo a los objetivos explicitados en los mandatos de los tres procesos de negociación para la prevención y resolución de los respectivos conflictos el balance resulta desalentador. Los avances han sido mínimos cuando no claramente inexistentes. Bien entendido que esta conclusión se circunscribe a este ámbito concreto, es decir, los eventuales logros alcanzados en materias como la protección de los derechos humanos o de las minorías étnicas residentes en las áreas conflictivas, así como la tarea desempeñada por las Misiones OSCE, no se contemplan por quedar excluidos del mandato de los procesos y enmarcarse en otro conjunto de actividades de la organización. El período cronológico de análisis tiene una amplitud suficiente como para considerar la necesidad de evaluar los procesos negociadores en un horizonte de largo plazo. Este imprescindible requisito parece haberse cumplido cuando nos aproximamos a las tres décadas en los Procesos de Minsk y en el de Transnistria. En el caso de Georgia, la impresión compartida mayoritariamente es bastante negativa respecto a la potencial reversión de las independencias *de facto* de Osetia del sur y de Abjasia; más teniendo en cuenta la posición de Rusia y el reconocimiento *de iure* de las mismas, a diferencia de lo que ha sido su postura tradicional respecto a los otros dos secesionismos.

La cooperación y coordinación entre las diferentes organizaciones internacionales que comparten mediación en los procesos analizados ha sido compleja. Las diversas estructuras, mandatos, recursos financieros y, en último extremo, la capacidad de liderazgo para posicionarse como *primus inter pares* ha ocasionado que la OSCE se replegase a un papel secundario, como por ejemplo, en el Proceso de Ginebra frente a la UE. Situación que, de nuevo, ha favorecido la instrumentalización del principal Estado con intereses regionales. Para Rusia, el mantenimiento de la inactividad bélica de los conflictos se ha alcanzado cuando sus objetivos sobre el territorio en cuestión estaban ya cumplidos: la congelación en Transnistria y la independencia en Osetia del sur y Abjasia. A excepción de Nagorno-Karabaj que tiene una dinámica propia alimentada por Azerbaiyán, el papel de la OSCE en el mantenimiento de la paz en los territorios mencionados no se debe a su gestión específica. A partir de este punto la consecución de los objetivos mandatados se diluye. Formatos complejos que van pasando de fórmulas globales (Partes en conflicto+ Co-Mediadores+ Observadores) a contactos bilaterales que, en ocasiones, permiten a Rusia tomar iniciativas individuales y pactar acuerdos al margen de los Procesos en curso coadyuva alimentar las carencias y aboca al fracaso paulatino de los mismos.

El pasado 21 de enero de 2021 Rusia era condenada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por la comisión de abusos y torturas tras los combates sostenidos en Georgia¹²⁹y

¹²⁹El texto de la sentencia puede consultarse en [https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-207757%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-207757%22]})

se recogía en la sentencia el control efectivo y directo que la Federación Rusa mantiene sobre el 25% del territorio georgiano¹³⁰. La jurisdicción de la Corte Penal Internacional y la posibilidad de entrar en el fondo de la controvertida intervención rusa en Georgia se antoja muy complicada¹³¹. En los otros dos conflictos analizados (Transnistria y Nagorno-Karabaj) tampoco se han abierto espacios jurisdiccionales para la resolución de los mismos. Por tanto, la eventual resolución de los procesos en curso pasa inevitablemente por la vía político-diplomática. Sin embargo, la complejidad y caracterización de las controversias, sus peculiaridades, la combinación de factores internos e internacionales y la presencia de sujetos internacionales (Estados y organizaciones internacionales) con entidades territoriales sub-estatales ha configurado formatos asimétricos de negociación con capacidades desiguales de decisión. Lo que ha propiciado la conversión de los diferentes movimientos secesionistas en una suerte de protectorados rusos.

La OSCE es plenamente consciente de las limitaciones que los procesos de diálogo presentan¹³², especialmente en aquellas ocasiones en las que se prolongan excesivamente — incluso durante décadas— Se puede perder la perspectiva de los objetivos negociadores porque, en definitiva, se dialoga para alcanzar aquellos retos que llevaron a la creación de los mencionados formatos. Si las precondiciones presentadas por las partes son tan antagónicas como subjetividad internacional *versus* integridad territorial, y se mantiene su inamovilidad en el tiempo, la dificultad para progresar en un diálogo constructivo es extrema. Pero si, además, la participación en el mismo por parte de las respectivas sociedades civiles implicadas es muy reducida, la imprescindible reconciliación de las comunidades multiétnicas se antoja muy compleja y se reforzarán las narrativas de confrontación entre ellas. La OSCE ha desempeñado un papel muy relevante en los procesos de democratización de estas sociedades, así como en la protección de los derechos de las minorías étnicas en un escenario tan propicio a los estallidos inter-étnicos. Pero deberá de reformular su función en los procesos de negociación político-diplomáticos post-conflicto en este espacio geográfico, si no quiere convertirse en una organización regional irrelevante y prescindible en este tipo de instrumentos de solución pacífica de controversias.

¹³⁰ MAKSZIMOV, V. “Strasbourg court rules Russia has direct control over Abkhazia, South Ossetia”, *Euractiv*, 21 de enero de 2021; disponible en <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/strasbourg-court-rules-russia-has-direct-control-over-abkhazia-south-ossetia/>

¹³¹ LÓPEZ JIMÉNEZ, J. A., “La Corte Penal Internacional y el antiguo espacio soviético: Una relación compleja. Los casos de Ucrania y Georgia”, en SALINAS DE FRÍAS, A. y PETIT DE GABRIEL, E. W. (dir.), *La Corte Penal Internacional 20 años después*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 451-468.

¹³² Cfr. OSCE Network, *Protracted Conflicts in the OSCE Area. Innovative Approaches for Cooperation in the Conflict Zones*, Hamburgo, 2016, pp. 33-39.