

La Unión Europea y el Cáucaso

Dr. Javier Ignacio García González y
*IE School of Communication. IE Universidad
 UNISCI*

La política de la Unión Europea hacia el Cáucaso ha variado significativamente desde el comienzo de la década de los 90, cuando la primera aproximación Europea hacia el espacio post-soviético estaba orientada fundamentalmente a contribuir a la transición política y económica, a la implantación de la democracia y de la economía de mercado, así como a facilitar la estabilidad regional. Los conflictos armados del Cáucaso no hicieron posible la puesta en marcha de esta política hasta bien entrada la década, aunque con resultados muy limitados.

Si bien se produjeron intentos de relanzamiento de la actividad de la UE en la zona a partir de 2001, incluso con la incorporación de Georgia, Armenia y Azerbaiyán a la Política de Vecindad en 2004, el balance general de la política de la Unión Europea hacia el Cáucaso hasta épocas recientes mostraba un balance discreto, más aún si se comparaba con la posición y el papel de otros actores con intereses en la zona como Estados Unidos, Rusia o Turquía, mucho más activos. Aunque la cuestión de la energía incrementó el interés europeo por esta zona desde finales de los 90 -tanto por la producción de hidrocarburos como por ser un área estratégica de tránsito-, la presencia y la influencia de la UE y de sus Estados miembros fue muy limitada. Pese a estos antecedentes, hay un reconocimiento en la Unión Europea de la importancia y valor de esta región que, como señalaba la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, también será limítrofe, en su momento.

En la actualidad, podemos decir que hay dos cuestiones que parecen ocupar las prioridades de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión respecto del área, y que precisamente se citarán al hablar del Cáucaso en el “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad”, publicado en diciembre de 2008: 1.- el papel europeo en la resolución de conflictos y la generación de estabilidad en el área; 2.- el tema de la seguridad energética y la diversificación de proveedores (gas y petróleo -en menor medida-) distintos de Rusia. Ambas cuestiones suponen desafíos fundamentales, y probablemente también irrenunciables, para una Unión Europea que mantiene entre sus objetivos convertirse en actor global.

La actual visión hacia la región aparecerá marcada por la guerra ruso-georgiana de agosto del 2008, cuando la importancia del Cáucaso en la agenda no sólo europea, sino euro-atlántica, ha aumentado significativamente. El relevante papel de la Unión Europea en el cese de hostilidades, en gran parte mérito de una activa presidencia Francesa que lo hizo posible, ha aumentado la implicación en la zona, estando desplegada en este momento una misión de supervisión de casi 350 personas, de los que unos 200 son observadores sobre el terreno, constituyendo la única presencia internacional presente y, por ello, más difícilmente sostenible.

Las consecuencias de este enfrentamiento bélico, no obstante, distan mucho de estar cerradas más de un año después, haciendo difícil una verdadera resolución del conflicto. El informe publicado el pasado 30 de septiembre con los resultados de la Misión de Investigación Internacional Independiente sobre el Conflicto de Georgia, establecida por la Unión Europea, lo plantea claramente: “El conflicto en Georgia continúa siendo una amenaza para la paz en el Cáucaso, causando efectos desestabilizadores en la región y más allá”. El texto señala igualmente los tres niveles del conflicto que están presentes: la situación de las minorías dentro de Georgia, sin resolver aún; la tensa relación entre Georgia y Rusia, y, de forma muy ilustrativa de la importancia estratégica de la región para la Unión Europea, “los intereses geoestratégicos de los principales actores internacionales, tanto regionales como no regionales, compitiendo por la influencia política, el acceso al suministro de energía y otros recursos estratégicos”.

La firmeza Rusa en Georgia y su voluntad de mantener sus intereses en la zona, incluso por las armas, será una cuestión fundamental en la definición de la política de la UE hacia el Cáucaso. Desde agosto de 2008, Rusia ha consolidado su posición en Abjasia y Osetia del Sur con relativamente poca oposición internacional, y la continua tensión con el gobierno de Georgia acrecienta el temor a otro enfrentamiento militar de envergadura. Una evolución del conflicto en este sentido supondría también un importante retroceso en el proceso de reformas políticas y económicas que alienta la Política de Vecindad, y podría amenazar la recomposición de las relaciones UE-Rusia que se ha estado produciendo desde el final de la guerra del 2008.

No debemos tampoco olvidar tampoco el posicionamiento de Estados Unidos en la zona y su apoyo al gobierno georgiano, que parece responder a una política propia, no coordinada o consultada con la Unión Europea. Mantener el compromiso con una Georgia independiente y unificada, pero evitando todo tipo de gestos hostiles frente a Moscú, parece ser la línea de acción elegida. Habrá que comprobar si la decisión de la Administración Obama de suspender el despliegue del sistema antimisiles en Polonia y Chequia, dirigida a facilitar una nueva etapa de colaboración internacional entre Rusia y Estados Unidos, tiene efectos sobre la política rusa en Georgia. Las declaraciones de la Secretaria de Estado Clinton en la reciente visita a Moscú – octubre 2009- reflejan que las diferencias sobre este tema permanecen inalterables, pero se ha optado por asumirlas, encapsularlas y mantenerlas a un lado por el momento. Pese a esto, el nuevo clima en las relaciones sí se ha puesto de manifiesto en la cooperación de Estados Unidos, Rusia, Unión Europea en la resolución de otros conflictos de la zona, como la reanudación de las relaciones diplomáticas entre Turquía y Armenia o la colaboración para intentar solucionar las disputas entre Armenia y Azerbaiyán, a la que la propia Clinton se refirió en Moscú.

El tema de la seguridad energética y del aprovisionamiento europeo de hidrocarburos que se transportan por Turquía y el Cáucaso, provenientes de zonas como el Caspio, Asia Central u Oriente Próximo, constituye la otra gran cuestión, si cabe más importante aún, que afecta a la Unión Europea y a su política de Seguridad y Defensa.

En este sentido, el férreo control que quiere mantener Moscú sobre las fuentes y las rutas de suministro de hidrocarburos del Caspio constituye un verdadero motivo de preocupación, ya que mantendría a Rusia como proveedor “cuasi exclusivo” en Europa Central y Oriental, lo que plantea incertidumbres de futuro en cuanto a la disponibilidad, fiabilidad y precio de su gas. Para Moscú, esta condición de monopolio le da un instrumento de presión sobre Europa, que hace depender a numerosos países de una decisión suya, como ya se ha visto, aunque también le genera una dependencia comercial importante, al ser su principal cliente. La apertura del mercado chino, tratada por Putin en una reciente visita a Beijing, daría mayor libertad de acción a Moscú en este aspecto, y debe ser tenida en cuenta por Europa.

La principal alternativa para la Unión Europea a los hidrocarburos Rusos o transportados por este país se encuentra en el denominado “Corredor Sur”, del que el gaseoducto Nabucco, evitando Rusia a través de Turquía, es la opción más avanzada. Su importancia estratégica para Europa parece clara si se pretende un cierto grado de diversificación de proveedores que evite situaciones como las de los últimos inviernos. El proyecto recibió el pasado julio un importante respaldo con la firma en Ankara del acuerdo intergubernamental, pero sigue contando con el proyecto ruso “South Stream” como fuerte competidor y también mantiene indefiniciones importantes de tipo financiero y sobre qué países inyectarán su gas a través de él. Aunque Rusia está llegando a acuerdos con países de Asia Central o del Caspio para intentar obstaculizar la viabilidad de Nabucco (Azerbaiyán recientemente), en la actualidad parece que sí podría convertirse en el medio de transporte a Europa de gas proveniente del mismo Azerbaiyán, de Irak, de Turkmenistán o de Irán, países que han mostrado ya algún tipo de disposición para participar en el proyecto como suministradores. A ningún observador se le escapa, no obstante, que la evolución de la situación en países como Irak, o la cuestión del programa nuclear Iraní, introducen elementos de incertidumbre importantes. Y habrá que tener en cuenta otro asunto no menor, que no podemos olvidar: Turquía, su papel regional y las negociaciones para el ingreso como miembro de la Unión Europea...