

NORA SAINZ GSELL

# El conflicto de Chechenia y las organizaciones internacionales

*Las guerras que han enfrentado a rusos y chechenos en este final de siglo están profundamente condicionadas por la historia, la política y, particularmente, la economía, factores que hacen del Cáucaso una de las regiones más inestables y turbulentas del planeta y que, además, explican y determinan la acción de los actores locales e internacionales. Durante la última guerra de Chechenia, las organizaciones internacionales han ofrecido una respuesta más testimonial que efectiva al genocidio cometido en esta pequeña república, a pesar de que Rusia ha vulnerado sistemáticamente sus compromisos en materia de respecto a los valores democráticos y los derechos humanos.<sup>1</sup>*

Nora Sainz Gsell  
es profesora de la  
Universitat  
Autònoma de  
Barcelona

## La dimensión histórico-política del conflicto

La pequeña república de Chechenia, con capital en Grozni, se encuentra en el centro del Cáucaso norte. Según el censo de 1989, habitaban en territorio cheche-

<sup>1</sup> El conflicto ha sido abordado, entre otros, en N. Bachkatov y A. Wilson, *Tchéchénie. Histoire d'un conflit*, GRIP, Bruselas, 1995, (Dossier du GRIP núm. 295); M. Bennigsen Broxup, "Le Caucase du Nord: conflits ethniques ou guerre coloniale?", en M. Djallili (ed.) *Le Caucase postsoviétique. La transition dans le conflit*, Bruylant, Bruselas, 1995, pp. 9-34; A. Bloed, "OSCE Chronicle. The OSCE and the conflict in Chechnya", *Helsinki Monitor*, vol. 11, núm. 2, 2000, pp.58-60; J. Colarusso, "Chechnya: The War without Winners", *Current History*, vol. 94, núm. 594, octubre de 1995, pp. 329-336; "Géopolitique du Caucase", monográfico de Hérodote, núm. 81, 1996; P. Karam y T. Mourgues, *Les guerres du Caucase. Des tsars à la Tchétchénie*, Perrin, París, 1995; X. Ríos, "Chechenia: las claves del conflicto", en *Anuario CIP 94-95*, CIP, Madrid, 1995, pp. 89-97; ibidem, "Chechenia, secesión en el Cáucaso", Observatorio de conflictos (CIP), núm. 3, 1996; Taibo, *El conflicto de Chechenia: una guía introductoria*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2000; V. Tolz, "The War in Chechnya", *Current History*, vol. 95, núm. 603, 1996, pp. 316-321, y Rosa Menezes, "Rusia ante el abismo de Chechenia", *Papeles* n° 70, Primavera 2000.

no aproximadamente un millón de personas. Casi el 60% de la población estaba constituida por chechenos y el resto lo conformaban rusos (más de un 15%), ingushes, kumikos, nogais, avaros, ucranianos y armenios. Fuera de Chechenia, las comunidades chechenas más importantes se localizan en Moscú, Kalmukia, Daguestán, algunas ciudades de Asia Central y en países como Jordania, Arabia Saudí, Irak y Turquía.

En esa complejidad y multiplicidad etnolingüística que es el Cáucaso (llamado Djaba al-aslun, la montaña de las lenguas), los chechenos aparecen como descendientes de las primigenias tribus que utilizaron las montañas como refugio y como lugar de resistencia ante el avance de otros pueblos, como alanos, mongoles y persas. De vida nómada y organizados en clanes estuvieron, en varios momentos de su historia, sometidos al control de mongoles y kabardos. En su avance sobre la región, el Islam ocupó casi todo el Cáucaso sur en el siglo XVIII, época en la que se inscribe también el periodo de conquista rusa del Cáucaso norte (que finaliza, oficialmente, con la derrota del imam Shamil en 1859). Los pueblos de la región opusieron una feroz resistencia a esta conquista. La resistencia militar (“guerra santa”) fue dirigida por los jefes religiosos y forjó una conciencia común en tanto que montañeses y “murdis” (musulmanes suníes). A la cabeza de la lucha contra Rusia aparecen, junto a los chechenos, daguestaníes, cherkessos, kabardos y abajazos. Producto de esa disputa desigual fue la expulsión masiva de los pueblos mencionados hacia los territorios ocupados por el Imperio Otomano. La política de Rusia hacia la zona se complementó con la modificación de la composición étnica de la región (introducción de cosacos) y con el reemplazo de la cultura islámica por la rusa (cambio del alfabeto árabe por el latino y después por el cirílico).

Con el triunfo de la Revolución de 1917, la historia de Chechenia se caracterizó por constantes cambios político-administrativos: parte de la República Autónoma Socialista Soviética de las Montañas —Gorskaya— en 1921, Región Autónoma —Oblast— en 1924, e integrada en la República Autónoma de Chechenia-Ingushetia, en el ámbito administrativo de Rusia, desde 1936.

En 1944, Stalin decidió la deportación hacia Siberia y Asia Central de numerosos pueblos de la región (entre ellos, ingushes, chechenos y balkares) por “colaboracionismo masivo” con los ocupantes alemanes, así como la disolución de la República de Chechenia-Ingushetia. La rehabilitación oficial de los pueblos del Cáucaso, a partir de 1957, posibilitó el retorno de los deportados y el restablecimiento de la República. Sin embargo, los exiliados se encontraron con otros pueblos eslavos instalados en su tierra —en especial rusos y ucranianos—, como consecuencia de los procesos de industrialización y de explotación de los recursos de la región.

Las aspiraciones nacionalistas e independentistas de los pueblos del Cáucaso, en especial los chechenos, emergieron nuevamente en el ámbito de la *perestroika*. Así, y como producto de las reformas propiciadas por Gorbachov, nacieron varias iniciativas dirigidas a favorecer y desarrollar la identidad política y cultural de los pueblos de la región. En este sentido hay que mencionar la Confederación de los Pueblos del Cáucaso (CoPC), organización cultural pancaucásica de gran actividad política, creada en 1991. En el ámbito de la república chechena-ingushe se constituyó, ese mismo año, el Congreso Nacional del Pueblo Checheno (CNPC),

organización de oposición informal al Gobierno central y que tenía la independencia como principal objetivo. Este Congreso estaba presidido por un veterano militar soviético de origen checheno, el general Dudáyev. El fallido golpe de Estado de agosto de 1991 actuó como revulsivo para la República del Cáucaso. El 1 de noviembre se proclamó la independencia de la República de Chechenia-Ingushetia.<sup>2</sup> Se iniciaba, así, una nueva etapa en las relaciones ruso-chechenas que degeneraría tres años más tarde en una guerra abierta.

## **La dimensión económico-estratégica**

La economía chechena se ha basado en dos grandes sectores: la industria del petróleo y la agricultura. Como la mayoría de las repúblicas de la región, ha tenido una economía dependiente de la Federación y de los Estados vecinos. La existencia de importantes reservas de petróleo y gas han convertido al Cáucaso y al mar Caspio en “Eldorado energético” del siglo XXI. En consecuencia el control de las reservas, la producción y las rutas de salida de los recursos energéticos constituye, hoy por hoy, la cuestión más importante de la región. En el ámbito de la Federación, la producción petrolera de Chechenia no es relevante. Sus yacimientos están prácticamente agotados y su infraestructura extractiva está obsoleta y semi-destruida. Sin embargo, Chechenia es el “nudo gordiano” de la cuestión petrolera en el Cáucaso norte: su territorio es zona de paso del petróleo que se extrae del mar Caspio, en particular de Azerbaiyán. Los apenas 150 kilómetros del oleoducto Bakú-Grozni-Novorossisk que pasan por territorio checheno, conforman una de las más complicadas cuestiones de las relaciones ruso-chechenas y del Cáucaso en general.

Con una situación económica precaria, asolada por la guerra y con la industrias petrolífera y agrícola arruinadas, Chechenia ha hecho uso de su posición estratégica para sacar provecho económico y rentabilizar el paso del petróleo. Una de las formas más utilizadas para obtener beneficios ha sido la extracción ilegal del mineral (“pinchar” el oleoducto para su posterior comercialización por redes mafiosas). La guerra de 1994 dejó inservible parte del oleoducto. Su reconstrucción —tras la firma de los acuerdos de paz de 1996— y el precio que recibiría el Gobierno checheno por tonelada de petróleo fueron los temas más sensibles negociados entre rusos y chechenos. Chechenia se sentía capaz de presionar a Moscú, puesto que los compromisos contraídos por la Federación con el consorcio internacional que extrae el crudo del Caspio, para el transporte del petróleo de Azerbaiyán eran —y son— fundamentales, ya que Bakú ha buscado vías alternativas a través de Georgia. Las negociaciones de igual a igual entre rusos y chechenos en el tema del petróleo llevaron a considerar a Chechenia, en la práctica y

*Chechenia ha hecho uso de su posición estratégica para sacar provecho económico y rentabilizar el paso del petróleo*

<sup>2</sup> Sin embargo, Ingushetia rechazó la vía secesionista elegida por Chechenia y optó por permanecer en el seno de la Federación Rusa. Las razones que impulsan a Ingushetia a no declararse independiente hay que buscarlas en su interés por recuperar la región de Prigorodnyi. La región, originalmente ingushe, fue atribuida por el Gobierno soviético a Osetia del Norte (parte de la Federación). Ingushetia se pronuncia, en noviembre de 1991 y por medio de un referéndum, por mantenerse dentro de las estructuras políticas rusas.

hasta el estallido de la guerra de 1999, como un Estado independiente de facto. En la actualidad, la dimensión económica y la consecución de cierta estabilidad en la zona constituyen el punto neurálgico de los conflictos y crisis que tienen lugar en el Cáucaso (Chechenia, Daguestán,<sup>3</sup> Georgia y Alto-Karabaj). Más aún tras el compromiso alcanzado en diciembre de 1999 por Georgia, Azerbaiyán, Turkmenistán y Turquía, bajo patrocinio de Estados Unidos, para la construcción de un oleoducto alternativo a la vía rusa que entrará en funcionamiento en el año 2004.

### **La Chechenia de Dudáyev (1991-1996)**

La república autoindependizada, bajo la presidencia de Dudáyev, pretendió articular su política en torno a dos grandes pilares: el primero de índole religiosa, basado en el Islam como elemento cohesionador, no sólo de la sociedad chechena sino, fundamentalmente, de los pueblos musulmanes del Cáucaso norte. El segundo pilar fue el intento de recrear un espacio para la unidad política de los mencionados pueblos en el seno de la CoPC, que fracasó por la actitud moderada de la Confederación frente a las tesis de los chechenos, contrarias a los rusos.

Desde 1991, Chechenia vivió en una permanente crisis que afectó a todos los sectores del país. La confrontación entre el presidente y el Parlamento, la disolución de este último, las divisiones internas dentro de los secesionistas..., dejaron a la República sin mecanismos institucionales para resolver las cuestiones políticas, tanto el bloqueo impuesto por las autoridades de Moscú como los problemas derivados de la industria del petróleo, que afectaron drásticamente a la economía chechena. No obstante, la penuria económica fue mitigada en gran parte por la actividad de importantes redes mafiosas que se lucraron con el conflicto.

La respuesta rusa a la independencia de Chechenia, entre 1991 y 1994, fue extremadamente ambigua: no se reconoció la independencia pero tampoco se adoptaron acciones globales en contra de esta situación, de ahí que se hable de aceptación de hecho. En este periodo, la Federación Rusa practicó una política a la vez de conciliación —negociaciones con los líderes chechenos— y de desestabilización —bloqueo económico, apoyo a la oposición, ataques armados—. A pesar de esta política de “vaivenes” estaba claro que, para Moscú, cualquier intento secesionista era inaceptable, ya que tendría importantes implicaciones a nivel político, estratégico y económico. Políticamente, el reconocimiento de la independencia chechena actuaría como precedente para otros pueblos de la Federación, lo que provocaría la desestabilización rusa. Estratégicamente, el Cáucaso norte constituía una región clave para la política de Moscú en sus relaciones con el Cáucaso sur y en su rivalidad regional con Irán y Turquía. Y, económicamente, Chechenia era la zona de paso del petróleo proveniente de Azerbaiyán y de los países de Asia Central, de ahí su importancia. Estos tres elementos fueron determinantes para las autoridades de Moscú a la hora de decidir la intervención militar en Chechenia en diciembre de 1994.

---

<sup>3</sup> La guerra en Daguestán (agosto de 1999) ha supuesto un duro golpe a los intereses rusos de convertir su territorio en una vía segura para el transporte del gas y el petróleo del mar Caspio.

El conflicto, una guerra abierta, se prolongó durante varios meses, produciendo un número de víctimas que rondó las 50.000, una importante cantidad de refugiados y la ocupación rusa de gran parte del territorio checheno. La acción militar rusa en el Cáucaso se enmarcó en un discurso “imperial”, que cada vez cobraba mayor importancia dentro de Rusia.<sup>4</sup> El método ejemplarizador utilizado en Chechenia iba destinado a impedir cualquier tentación separatista en el ámbito de la Federación. Sin embargo, el castigo ejemplar contra los secesionistas se convirtió en una verdadera pesadilla para el ejército ruso ante las acciones de las milicias chechenas. A lo largo de años de ataques rusos, las milicias chechenas no claudicaron jamás en su lucha por la secesión, ni aún cuando su líder Dudáyev cayó víctima de un misil.

El desarrollo de los acontecimientos en Chechenia provocó una auténtica crisis en la vida política rusa. El conflicto en el Cáucaso actuó como aglutinador de la oposición a la política de Yeltsin. Parte de las Fuerzas Armadas, de la cúpula de la iglesia ortodoxa y de la opinión pública se manifestaron en contra de la política llevada a cabo por la Federación en Chechenia. En dos años de guerra, la política de Moscú hacia la república separatista fue oscilante, respondiendo en muchas ocasiones a los derroteros del Gobierno ruso. Así, por un lado, se negoció cuando la popularidad del Gobierno era mínima (en junio de 1995) o cuando estaba en juego su continuidad (en las elecciones de agosto de 1996) y, por otro, se reiniciaron las acciones militares, en muchos casos extremadamente violentas —por ejemplo la conquista de la ciudad de Samachki o el bombardeo a Grozni—, como medio de afianzar su influencia en la zona. En agosto de 1996, con el pleno control de Grozni por los separatistas y ante la impopularidad de la guerra, Moscú decidió modificar su estrategia hacia la zona y encomendó a un militar, el general Lebed —opositor a la intervención militar rusa en el Cáucaso— la tarea de negociar con los secesionistas chechenos, bajo la dirección de Yandarbiev (sucesor de Dudáyev). Lebed, a la sazón secretario del Consejo de Seguridad ruso, fue el encargado de iniciar las conversaciones que llevarían a la firma del acuerdo de paz para la zona. El acuerdo de Khasavyurt, de agosto de 1996, estableció el fin de las hostilidades, la retirada de las tropas rusas de la zona de guerra y la “congelación” del estatuto de Chechenia hasta el año 2001, en que se negociaría la convocatoria de un referéndum. Se iniciaba así un periodo de hibernación del conflicto. El acuerdo transfería *de facto* poderes a la república chechena.

### **Rusia: de Yeltsin a Putin (1996-2000)**

Chechenia no dudó en utilizar los beneficios del acuerdo y actuó como si de un Estado independiente se tratase. Prueba de ello fue la proclamación, inmediatamente después de la firma de los acuerdos, de la ley islámica en el ámbito del territorio; la declaración del ruso como idioma extranjero por parte del Parlamen-

---

<sup>4</sup> Ésta es la época en que la idea de “espacio vital de la Federación Rusa y de la CEI” va acompañada del intento de recuperación del prestigio perdido como gran potencia. Las acciones militares, las presiones políticas y económicas, la injerencia en asuntos de otras repúblicas ex soviéticas son instrumentos de la política imperial de la Federación.

to checheno e incluso la solicitud de establecimiento de relaciones diplomáticas plenas entre los dos “Estados”. Las elecciones presidenciales de enero de 1997 dieron el triunfo al líder secesionista moderado Masjádov. El nuevo presidente debió hacer frente a dos grandes problemas: una situación económica cada vez más precaria y los embates de los sectores extremistas islámicos bajo la dirección del integrista Basáyev.

La guerra abierta en la vecina República de Daguestán —desde agosto de 1999—, que enfrentaba al Gobierno de Moscú con separatistas islámicos waha-bitas, amenazaba con reactivar el conflicto con Chechenia y, lo que es más grave, extenderlo a otras entidades de la región. Una serie de atentados en la capital de la Federación, atribuidos a terroristas chechenos, fue el detonante y la excusa de la invasión militar rusa a Chechenia de octubre de 1999. De esta forma, se ponía fin a los compromisos de 1996 y se iniciaba un cruento conflicto para acabar con la política separatista de la pequeña república del Cáucaso. A diferencia de la guerra anterior, ésta generó escasa oposición en la opinión pública y en las fuerzas políticas. El protagonismo de la contienda fue para el nuevo presidente ruso, Putin, quien no dudó en utilizar la fuerza para poner orden y reforzar la imagen de una Rusia fuerte y con control sobre su territorio y su zona de influencia.

### **Chechenia y las organizaciones internacionales**

Diferentes países y organizaciones internacionales expresaron su preocupación por el conflicto en Chechenia tanto durante la guerra de 1994 como en 1999. Estados como Alemania, Estonia, Letonia, Estados Unidos y Suecia elevaron voces críticas por el uso de la fuerza, pero ninguno fue más allá en su condena. En el marco de las organizaciones, la reacción tampoco ha estado a la altura del cariz del conflicto (masacres de civiles, los denominados “campos de filtración”, violaciones sistemáticas, desplazamientos forzados...). La respuesta al genocidio que tiene lugar en Chechenia ha sido más testimonial que efectiva. A pesar de que Rusia ha vulnerado sistemáticamente los compromisos adquiridos —respeto de los valores democráticos y de los derechos humanos— en el seno de organizaciones como Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa, las sanciones contra ella prácticamente no han existido. El silencio o la simple “preocupación” por la actuación rusa en Chechenia se ha basado en tres principios básicos: la no injerencia, el respeto a la integridad territorial de la Federación y su derecho a combatir el terrorismo.

La acción de Naciones Unidas ha estado limitada por la condición de Rusia como miembro permanente del Consejo de Seguridad. No obstante, el conflicto en el Cáucaso ha estado presente en otras instituciones del sistema de NN UU, como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el secretario general. En el caso de ACNUR, sus actividades han estado encaminadas fundamentalmente a la ayuda a los refugiados que el conflicto ha generado en países limítrofes, como Georgia. En el caso de ACNUDH, su labor ha sido más

fructífera. A raíz del informe de la Alta Comisionada Mary Robinson, con motivo de su visita a las repúblicas rusas del Cáucaso y a Moscú, la Comisión de Derechos Humanos debatió el tema en abril de 2000, exhortando a la Federación a permitir el libre acceso de las organizaciones humanitarias internacionales.<sup>5</sup> Por su parte, el secretario general incluyó en su agenda —aunque de manera global— la conflictividad en el Cáucaso, durante su estancia en Rusia en enero de 2000.

## **El Consejo de Europa y la OSCE**

En un plano regional, la OSCE, el Consejo de Europa y la Unión Europea <sup>6</sup> han manifestado su rechazo a los métodos utilizados por el ejército ruso en Chechenia, aunque siempre subrayando el carácter de “asunto interno” del conflicto. Entre las organizaciones apuntadas, se debe mencionar la actuación de aquellas en las que Rusia participa como miembro pleno y, en consecuencia, con derechos y con deberes: el Consejo de Europa y la OSCE. Ambas poseen importantes competencias en el ámbito de la dimensión humana de las relaciones internacionales.

El Consejo de Europa es la organización europea emblemática en la defensa de los derechos humanos y de los valores democráticos, en la que Rusia tuvo vedada la admisión con motivo de la primera guerra en Chechenia. La guerra abierta desde 1999 ha generado en el seno de esta institución una situación que se podría calificar de paradójica: mientras que alguno de sus órganos, como la Asamblea Parlamentaria, se ha mostrado crítico con la violación de los derechos humanos por parte de Rusia, amenazándola en varias ocasiones con la expulsión (en enero, abril y junio de 2000), los Gobiernos de los Estados miembros se han negado a ello, argumentando posibles cambios en la política de Moscú<sup>7</sup> hacia la pequeña república. Otra institución del Consejo que ha reprobado el uso indiscriminado de la fuerza militar rusa ha sido el comisario de Derechos Humanos.

La segunda organización es la OSCE, la única que ha estado presente en Chechenia de forma prácticamente permanente desde 1995, y en la que el resto de organizaciones ha delegado competencias en el conflicto. La OSCE es una organización de carácter paneuropeo que agrupa a todos los países de Europa

---

<sup>5</sup> Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, *La situación en la República de Chechenia de la Federación de Rusia*, E/CN.4/RES/2000/58, 25 de abril de 2000.

<sup>6</sup> La UE tiene un Acuerdo de Cooperación y Colaboración con la Federación Rusa. Durante la guerra de 1994-1996 la UE congeló la negociación de dicho Acuerdo. En la guerra de 1999 decidió suspender algunas disposiciones. Sin embargo, en el encuentro de alto nivel entre la UE y Rusia en Moscú, de mayo de 2000, el conflicto de Chechenia pasó desapercibido. Putin rechazó cualquier interpretación de los derechos humanos “cuya consecuencia sea impedir a Rusia que ponga orden en su propio territorio mediante lo que se califica de operación antiterrorista”, *El País*, 30 de mayo de 2000. De las instituciones comunitarias ha sido el Parlamento la más beligerante en la cuestión, a través de resoluciones que condenan la acción militar rusa contra la población civil.

<sup>7</sup> En sus sesiones de junio de 2000, la Asamblea “castigó” a los parlamentarios rusos suspendiéndolos de su derecho a voto.

*Ningún Estado puso en duda la naturaleza del conflicto y quedó claro que Chechenia era un asunto interno de la Federación*

(incluyendo las antiguas repúblicas soviéticas), Estados Unidos y Canadá. Su agenda de trabajo es multidimensional, ya que se ocupa de temas vinculados a la seguridad, a la cooperación económica, tecnológica y medioambiental y a los derechos humanos (ámbito conocido en la OSCE como “dimensión humana”). La OSCE cuenta, desde el fin de la Guerra Fría, con un entramado de diplomacia preventiva y de gestión de conflictos. Dicho entramado se ha sistematizado en torno al proceso generativo-evolutivo de los conflictos y teniendo en cuenta las distintas fases por las que atraviesan. En base a esta lógica, se puede hablar de un *continuum* que iría desde la alerta temprana hasta las medidas posconflicto.<sup>8</sup> A la luz de esta diplomacia, la organización aparecía como la mejor preparada para gestionar el conflicto.<sup>9</sup>

Sin embargo, ningún Estado invocó los mecanismos de diplomacia previstos para casos como el checheno.<sup>10</sup> Una razón ha justificado el silencio de los países OSCE: el “síndrome de la cautela”. Los momentos más críticos del conflicto checheno se desarrollaron en paralelo al anuncio y formalización de la ampliación de la Alianza Atlántica hacia el Este, lo que generó un clima de extrema tensión entre la Federación Rusa y Estados Unidos y sus aliados occidentales. El tema del aislamiento de Rusia fue decisivo, ya que una posible confrontación con Moscú hubiese significado un retorno a los esquemas de la Guerra Fría.<sup>11</sup> De este modo, ningún Estado puso en duda la naturaleza del conflicto y quedó claro que Chechenia era un asunto interno de la Federación y, por tanto, subordinado al principio de integridad territorial y de no injerencia.

Sin embargo, Rusia no tenía interés en ser cuestionada desde el único foro europeo de seguridad en el que estaba presente y de no ser admitida en el Consejo de Europa. Así, y a fin de “restablecer el orden y las instituciones democráticas

<sup>8</sup> Como instrumentos de alerta temprana figuran las consultas políticas y la acción de instituciones como el secretario general, la Oficina de las Instituciones Democráticas y de los Derechos Humanos (OIDDH), el Alto Comisionado sobre Minorías Nacionales (ACMN) y el Centro de Prevención de Conflictos (CPC). En el campo de la prevención y la gestión, la OSCE cuenta con distintos mecanismos de seguridad y dimensión humana y con la labor de las misiones y de grupos de gestión *ad hoc*.

<sup>9</sup> La labor de la OSCE en Chechenia ha sido analizada, entre otros, en S. Blank, “The OSCE, Russia, and Security in the Caucasus”, *Helsinki Monitor*, vol. 6, núm. 3, 1995, pp. 65-80; Ghebalí, *ibidem*, 1996, pp. 312-323; y H. Hurlburt, “Russia, the OSCE and European Security Architecture”, *Helsinki Monitor*, vol. 6, núm. 2, 1995, pp. 5-20.

<sup>10</sup> Cuatro mecanismos hubiesen podido ser invocados por los participantes: el Mecanismo de Berlín, que puede ser alegado en caso de violación de los principios del Acta de Helsinki o en casos que amenacen la paz, seguridad y estabilidad; el Mecanismo de Moscú, por el que el Estado concernido debe informar, ante la solicitud de otro u otros, sobre una situación en el ámbito de la dimensión humana sobre la cual se le requiera; el Mecanismo de Viena sobre actividades militares no usuales (MFCS de Viena), según el cual los Estados están obligados a cooperar, consultar e informar de toda actividad no usual de sus fuerzas militares; y el Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad (CCAPMS), por el que los Estados deben informar sobre la ejecución de misiones de seguridad interior.

<sup>11</sup> Moscú no ha dejado de manifestar su preocupación ante la posibilidad que la Alianza alcance el territorio de la antigua Unión Soviética, incorporando a los estados bálticos que han solicitado su admisión.

en la República de Chechenia<sup>12</sup> aceptó y autorizó la presencia de una misión de la OSCE en la zona del conflicto, en enero de 1995. Desde entonces, la organización ha estado presente, de forma casi constante, a excepción de los momentos más cruentos de las guerras. Con ello su presencia ha adquirido valor *per se*, más que por su actuación real en el conflicto. Las relaciones OSCE-Federación Rusa no han sido fáciles y las han afectado diversos hechos. Uno de ellos, los impedimentos que sufrieron los expertos de la OSCE para realizar su labor en el ámbito de los derechos humanos y que llevaron a la prohibición de entrada a Ingushetia y Daguestán o su expulsión de Chechenia. El otro está relacionado con el tipo de instrumento que debería legalizar la cooperación rusa con la OSCE, para la participación de esta última en el conflicto checheno. Formalmente, la presencia OSCE en Chechenia debía realizarse mediante la figura de una misión de larga duración, que Moscú no estaba dispuesto a aceptar. Una misión de este tipo, similar a las existentes en otras áreas del espacio ex soviético como Georgia, Estonia o Letonia, era vista por los rusos como un menoscabo de su condición de gran potencia. Estas circunstancias llevaron a la búsqueda de una solución de consenso para asegurar, por una parte, la presencia OSCE en territorio ruso y, por otra, que la Federación aceptase un instrumento que no lesionase su prestigio frente a las otras repúblicas. Fruto de esta situación, y a medio camino entre ambas posiciones, se creó el Grupo de Asistencia de la OSCE en Chechenia (GAC).

Sus funciones, acordadas tras complicadas negociaciones con Moscú, se establecieron en dos ámbitos: en el establecimiento de la paz, el GAC debía fomentar medidas destinadas a lograr que las partes hostiles llegasen a un acuerdo por medios pacíficos. En el ámbito de la consolidación de la paz, su tarea fundamental era contribuir a la puesta en marcha de instituciones y procesos democráticos. Además, debía coordinar las posibles actividades del Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas y del Consejo de Europa. Desde el inicio de su presencia en el terreno, el GAC contactó con los diferentes actores del conflicto. Merced a su gestión, se logró el primer encuentro entre el presidente ruso Boris Yeltsin y el líder separatista checheno, Yandarbayev. Asimismo, la OSCE apoyó las negociaciones que llevaron a la firma de los acuerdos de Khasavyurt.

Desde la firma de los acuerdos de paz, tanto rusos como chechenos se mostraron partidarios de que la OSCE continuase presente en Grozni. La actividad de la organización fue muy variada. En el ámbito político y de seguridad, la OSCE —por medio del GAC y con la colaboración de la OIDDH, de la Asamblea Parlamentaria y del CPC— organizó y participó en la observación del proceso electoral checheno de enero de 1997.<sup>13</sup> También realizó tareas de observación y asesoramiento en las discusiones entre rusos y chechenos para la apertura del oleoducto

<sup>12</sup> OSCE/PC/Diario 3, 12 de enero, 1995.

<sup>13</sup> El GAC asesoró a los distintos grupos políticos que se presentaron, la OIDDH estuvo presente mediante "técnicos" en procesos electorales, la Asamblea envió observadores y el CPC fue el encargado de la logística (montar las oficinas electorales, distribuir urnas, etc.). La Secretaría de la OSCE fue la depositaria de fondos voluntarios (seiscientos mil dólares) donados por distintos países OSCE para la realización de las elecciones; *OSCE/Newsletter*, vol. 4, núm. 1, 1997, pp.1-2..

y el transporte de petróleo proveniente del Caspio. En el ámbito humanitario la OSCE coordinó, junto con ONG locales e internacionales, la distribución de la ayuda internacional y la puesta en marcha de proyectos para sanear la precaria situación económica y sanitaria.

En la guerra de 1999, el GAC fue expulsado de Chechenia y se retiró hacia Ingushetia. Desde mayo de 2000 ha retomado sus funciones en la ciudad chechena de Znamenskoye, que siguen siendo las mismas que antes del estallido del conflicto.

### **Balance de una presencia**

De manera global, la actuación de las organizaciones internacionales en el conflicto de Chechenia se puede evaluar de forma negativa, puesto que no han sido capaces de impedir, detener, gestionar y/o solucionar el conflicto. Su incapacidad es valorada en base a dos cuestiones: las propias organizaciones y el tipo de conflicto al que se enfrentan.

En relación con el primer tema hay que apuntar que, con los cambios acaecidos en el sistema internacional, las organizaciones internacionales han estado sometidas a un doble proceso. A nivel interno, de transformación y adaptación a las nuevas realidades internacionales (ampliación en el caso de la UE, institucionalización en el de la OSCE, "reciclaje" en el de la OTAN, apertura a las democracias del Este en el caso del Consejo de Europa), lo que ha absorbido gran parte de sus energías. A nivel externo, han tenido que gestionar problemas y conflictos para los que no estaban preparadas. La práctica totalidad de los conflictos en los años noventa han sido de carácter intraestatal y los principios y medios que existían para solucionarlos eran y son de índole interestatal (Decálogo de Helsinki, Arreglo Pacífico de Controversias en la OSCE, etc). En consecuencia, su lógica de actuación ha estado basada en una dinámica de acción-reacción, especialmente en Europa.

En relación con el tipo de conflicto, hay que mencionar que el conflicto en Chechenia era el primero que afectaba a uno de los "grandes" europeos: la Federación Rusa, a la vez centro y pivote de uno de los espacios más inestables de la posguerra fría, la Comunidad de Estados Independientes. El conflicto ha coincidido en el tiempo con la formulación y la puesta en práctica de un renacido discurso político, imperialista y colonialista, emanado desde ese centro. Ante el conflicto, los actores internacionales han tenido, en general, una doble conducta: criticar oficiosamente la política rusa en Chechenia y abstenerse de poner en práctica los mecanismos pertinentes para indagar sobre las violaciones de los derechos humanos que tienen lugar en la república caucásica. Es decir, que frente a principios y compromisos consensuados primaron, en primera instancia, los intereses de la Federación (no injerencia e integridad territorial). En este sentido, parece que ciertos países procuran compensar, mediante la no intervención, la situación de aislamiento y pérdida de protagonismo formulada desde la propia Federación. De ahí que se haya optado por denominar presencia, más que actuación, la labor de las organizaciones internacionales en Chechenia, un conflicto abierto y de larga y difícil resolución.