



Georgia y el futuro del Cáucaso

Rafael Calduch

Análisis de la situación

El proceso de independencia seguido por la República de Georgia a partir de 1991, provocó un grave deterioro de la situación social, económica y política del país si se compara con las condiciones que mantuvo como república federada en el seno de la Unión Soviética. En efecto, en 1993 Georgia ocupaba la posición 49 del Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD, con un Producto Interior Bruto per cápita en Paridad de Poder Adquisitivo (PIB en PPA) de 4.572 \$, cuando Rusia ocupaba la posición 37 con un PIB en PPA de 7.968 \$, catorce años más tarde, en 2007 Georgia se situaba en la posición 96 con un PIB en PPA de 3.365 \$ y Rusia se encontraba en la posición 67 con un PIB en PPA de 10.845 \$.

Pero Rusia sigue siendo uno de los principales proveedores comerciales y energéticos de Georgia y su principal cliente. Ello provoca una fuerte dependencia económica del gigante ruso cuyas decisivas consecuencias políticas y estratégicas en las relaciones con el Kremlin, las autoridades de Tbilisi no pueden ignorar sin correr el riesgo de provocar

una grave quiebra económica y social para su país. Como demuestran los datos comerciales entre Rusia y Georgia, mientras las exportaciones rusas hacia este país crecieron en una década un 1.100 %, las importaciones rusas procedentes de Georgia apenas crecieron e, incluso, respecto del período 2004-2005, decrecieron sustancialmente.

Desde el punto de vista geopolítico, el gobierno de Gamsajurdia, primer presidente de la nueva república, tuvo que enfrentar las reivindicaciones independentistas de las regiones autónomas de Abjasia y Osetia del Sur, abiertamente apoyadas por el gobierno ruso que, sin embargo, nunca llegó a reconocerlas como Estados independientes. Esta es una causa de inestabilidad política interior que amenaza con escalar hacia la violencia armada en cualquier momento y cuya solución no puede alcanzarse sin la cooperación del gobierno ruso.

La importancia geoestratégica de Georgia para Rusia se vio incrementada durante las dos guerras de Chechenia, pues tanto el movimiento independentista checheno como las tropas rusas utilizaron el territorio georgiano como importante

base logística. La orientación prorrusa del Presidente Shevernadze sufrió un brusco cambio tras las elecciones de 2004 en las que accedió a la presidencia Mikhail Saakashvili, con un 96 % de los votos y una participación válida del 82 % del electorado. Este dirigente se ha formado en Estados Unidos y desde su acceso al poder prometió una serie de reformas políticas y económicas nacionales que nunca han llegado a producirse. Al mismo tiempo el nuevo presidente facilitó la progresiva implantación militar norteamericana en el país y solicitó el ingreso en la OTAN, a la vez que desarrolló una creciente política de enfrentamiento con los dirigentes rusos que alcanzaría su máxima tensión con la "crisis de los espías rusos," El desengaño en la población georgiana provocado por la política de Saakashvili durante su primer mandato, en el que se conjugaron una falta de garantías a los derechos humanos y una clara tendencia a incrementar los poderes presidenciales, provocó un enfrentamiento con los partidos de oposición. Ello desencadenó una ola de manifestaciones en Noviembre de 2007, que fue brutalmente reprimida por las fuerzas policiales provocando una presión internacional que obligó a adelantar las elecciones presidenciales, celebradas en Enero de 2008, y en las que Saakashvili ha sido reelegido con el 54,5 % de los votos (- 22% de votos) pero con una participación electoral válida de sólo el 56 % (26 % menos que en 2004).

"A la UE le interesa estabilizar las regiones vecinas a sus fronteras"

"La UE debe seguir contribuyendo con ayuda económica a la recuperación de Georgia"



Rafael Calduch es catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.
rafacald@ccinf.ucm.es

Instituto Complutense de Estudios Internacionales
Campus de Somosaguas. Finca Mas Ferré, Edif..A.
28223 Madrid
www.ucm.es/info/icei/

Estos resultados demuestran que el país se encuentra políticamente dividido y que el presidente reelegido, sólo puede garantizar su permanencia en el poder si realmente abandona la política de enfrentamiento con Moscú y, al mismo tiempo, logra un decidido apoyo económico y diplomático de la comunidad internacional. La ayuda internacional requerida procederá básicamente de la UE, que entre 1992 y 2004 ya aportó 420 millones de euros, pero exige también un entendimiento con Moscú.

Cuestiones de presente y perspectivas de futuro

Teniendo en cuenta el análisis de la situación política y económica en la que se encuentra actualmente Georgia, resulta importante abordar cuatro interrogantes claves:

• ¿Es viable política y económicamente el Estado georgiano?

La evolución institucional y económica del país durante los últimos diez años, muestra una clara tendencia al deterioro que debe ser corregida si se desea evitar el colapso del país. Entre las condiciones decisivas que deben concurrir para la consolidación del estado georgiano cabe destacar las siguientes:

1 El apoyo económico y diplomático de la comunidad internacional para mejorar las condiciones de vida de la población, crear infraestructuras básicas y recuperar el potencial productivo de la agricultura y el turismo, además de convertir este país en el nudo energético y de transporte entre Europa y las repúblicas centroasiáticas, a través del corredor del Cáucaso alternativo al corredor por territorio ruso.

Esta ayuda internacional a Georgia debe realizarse en el marco de un entendimiento político básico y más amplio

entre Estados Unidos, Rusia y la UE que debe incluir, además del Cáucaso, las posiciones comunes en otras áreas como Oriente Medio y Próximo o Africa Subsahariana y temas estratégicos como el de la proliferación nuclear o el despliegue de sistemas antimisiles. Mientras dicho acuerdo no se alcance, las iniciativas europeas y norteamericanas, incluso aunque se limiten a la cooperación económica, serán interpretadas por el gobierno ruso como actividades que amenazan sus intereses políticos, económicos y estratégicos en este país y en toda la región.

2 Un acuerdo político bilateral entre los gobiernos de Tbilisi y Moscú para evitar que surjan situaciones de crisis que terminen por escalar hacia un conflicto armado. Dicho acuerdo debería abordar además de las cuestiones energéticas y económicas una solución política estable para las provincias de Abjasia y Osetia del Sur que sea aceptable para ambas partes.

3 El futuro ingreso de Ucrania y Georgia en la OTAN así como cualquier modificación del status en la política de vecindad de la UE con ambos países, debería postergarse hasta la adopción del entendimiento político tripartito, en caso contrario se convertirán en graves obstáculos para el desarrollo

del país.

La UE no podrá ignorar en los próximos años que cualquier avance o deterioro en la estabilidad de Georgia afectará decisivamente a las conflictivas relaciones entre Armenia y Azerbaijan y a una posible salida negociada al enclave de Nagorno-Karabakh.

La estabilidad política y territorial de Georgia, también es imprescindible para garantizar la viabilidad y explotación de las redes de transporte energético, como el oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceikhán, cuya construcción se inició en 2003 y está previsto que concluya en 2010 con un coste estimado de 3.300 millones de dólares. Este oleoducto tendrá una longitud de 1.700 kms. y una capacidad de transporte de 1 millón de barriles de petróleo diarios, que contribuirán a garantizar el abastecimiento energético requerido para el crecimiento económico de la UE en las próximas décadas.

Sin embargo, la importancia económica que para Georgia posee el funcionamiento de esta red de transporte energético es mucho mayor que la que posee para Rusia que dispone de sus propios oleoductos y gaseoductos hacia Europa y Extremo Oriente (China-Corea) y además dispone de la conexión por el Mar Caspio con la red iraní Neka-Teherán para exportar petróleo y gas a

través del Golfo Pérsico. La importancia que las autoridades rusas conceden a la red energética iraní como alternativa a la red del Cáucaso-Turquía, constituye uno de los factores que explica la política de cooperación mantenida por Moscú en el conflicto generado con el gobierno de Ahmadineyad por el desarrollo del programa nuclear iraní.

Por último, la reciente declaración unilateral de independencia de Kosovo puede acarrear efectos desestabilizadores tanto para Georgia, enfrentada a las reivindicaciones de Abjasia y Osetia del Sur, como para Rusia que ve amenazada la estabilidad en sus repúblicas caucásicas, especialmente en Chechenia. Ello explica porqué el Kremlin y Tbilisi han coincidido en su posición contraria al reconocimiento del nuevo Estado kosovar.

• ¿Cómo afecta la estrategia política y militar de Estados Unidos respecto de Rusia al futuro de Georgia?

El análisis de las decisiones de la Administración Bush respecto de Rusia nos obligan a reflexionar sobre la política norteamericana en la zona desde que éste país emergió de las cenizas de la antigua Unión Soviética. Durante los primeros años noventa, Washington tuvo

Tabla n° 1.- Principales indicadores de Georgia

Indicadores (medidas)	2000	2005
Población (millones)	5,3	4,5
Esperanza media de vida (años)	72,7	70,7
PIB per capita en PPA (\$USA)	2.664	3.365
Tasa de inflación (%)	4,1	8,2 ¹
Tasa de desempleo (% población activa)	13,8 ²
Indice de desigualdad (veces 10% más rico al 10 % más pobre)	12	15,4 ³
Importaciones (% PIB)	47	54
Exportaciones (% PIB)	37	42
Ayuda Oficial al desarrollo recibida (% PIB)	5,6	4,8
Gasto público en educación (% PIB)	5,2 ⁴	2,9 ⁵
Gasto público en salud (% PIB)	0,8 ⁶	1,5 ⁷
Gasto militar (% PIB)	0,9	3,5
Desplazados internos (miles)	272	222-241 ⁸

Notes: ¹ 2004-2005; ² 1996-2005; ³ 2003; ⁴ GNP for period 1995-1997; ⁵ 2002-2005; ⁶ 1998; ⁷ 2004; ⁸ 2006 - Source: UNDP – Human Development Reports 2000 and 2007/2008.

una especial preocupación por evitar que el desmembramiento soviético provocase una cadena de conflictos armados, como estaba ocurriendo en los Balcanes, que afectasen seriamente la estabilidad política y la unidad futura de un país cuyos arsenales nucleares estratégicos seguían constituyendo una amenaza de alcance mundial.

Al mismo tiempo, la debilidad del emergente Estado ruso, bajo la presidencia de Boris Yeltsin, fue evaluada por la Administración Clinton como la oportunidad histórica de expandir la presencia norteamericana en países y territorios vedados a su influencia durante la bipolaridad, mediante el apoyo a los procesos de transición que se estaban desarrollando en Europa Central y Oriental.

En resumen, se trataba apoyar la transición estable del régimen ruso generando confianza en sus dirigentes y en su población, al mismo tiempo que se adoptaban medidas diplomáticas y económicas orientadas a consolidar la hegemonía exclusiva de Estados Unidos a escala mundial. Aunque el establishment político-militar ruso percibió la calculada política de aislamiento internacional que estaba promoviendo Estados Unidos y formuló su estrategia de respuesta en la doctrina del extranjero vecino (near abroad doctrine), carecía de la necesaria capacidad de respuesta ya que la potencia rusa se hallaba sumida en la quiebra económica y un proceso de reorganización de sus instituciones básicas. La intervención de la OTAN en Kosovo y los bombardeos de Serbia, tradicional aliada de Rusia, en 1999 unido a la nueva doctrina estratégica atlantista de Junio de ese mismo año, terminaron por convencer al Kremlin del alcance y gravedad de la nueva estrategia que la Casa Blanca desarrollaba con la colaboración de las principales potencias de la UE.

Es en ese contexto donde hay que situar la crucial decisión del establishment político-militar ruso de controlar

directamente la presidencia y los principales poderes e instituciones del Estado con tres objetivos prioritarios y decisivos: 1.- poner fin al proceso de descomposición política del país restaurando la autoridad estatal incluso mediante la fuerza; 2.- recuperar progresivamente la economía nacional, lo que exigía el desmantelamiento de las mafias organizadas y la recuperación estatal de las grandes empresas energéticas y 3.- una profunda renovación de las fuerzas armadas y los servicios de seguridad que avalasen una política exterior destinada a situar de nuevo a Rusia como una potencia mundial. El nombramiento de Vladimir Putin como Primer Ministro, en Agosto de 1999, demuestra de forma evidente que el complejo militar-industrial ruso, liderado por el antiguo KGB, había asumido el control del Estado anticipándose a las elecciones presidenciales que se celebrarían en Marzo de 2000.

Desde el acceso a la presidencia de Vladimir Putin, la consecución de los tres objetivos señalados ha guiado todas las decisiones estratégicas que se han adoptado por el Kremlin durante los últimos ocho años, incluido el relevo presidencial tras las elecciones del 2 de Marzo de 2008 por Medvedev y el paso de Putin al cargo de Primer Ministro.

Durante este período, Estados Unidos con la cooperación de la UE, ha ido avanzando en su política de contención hacia Rusia, mediante la instauración de un cordón de seguridad que ya se extiende desde los países bálticos hasta el Cáucaso y que aspira a prolongarse a través de las repúblicas centroasiáticas.

Esta estrategia norteamericana plantea una verdadera

encrucijada diplomática y militar a las potencias de la UE, al mismo tiempo que reduce las probabilidades del necesario entendimiento entre Estados Unidos y la UE con Rusia que, como señalábamos, es una de las condiciones necesarias para garantizar la consolidación de Georgia y la estabilidad pacífica del Cáucaso y otras muchas regiones.

• *¿La UE está en condiciones de desarrollar una política exterior propia respecto de Georgia y el resto del Cáucaso? y, en caso afirmativo, ¿qué medidas debería incluir dicha política?*

Esta última reflexión obliga a considerar el papel que puede y/o debe desempeñar la UE respecto del Cáucaso, en general, y de Georgia, en particular. Sin embargo, previamente es imprescindible algunas consideraciones básicas sobre la evolución de la integración europea y su incidencia en las relaciones con Estados Unidos y Rusia.

Si los nuevos aliados de la OTAN y miembros de la UE son en su mayoría proamericanos en su política militar, no pueden ignorar que su estabilidad política y su progreso económico dependen básicamente de la Unión Europea y no de Estados Unidos. Eso les suscita una evidente contradicción que se ha trasladado al propio proceso decisorio de las instituciones europeas y que la ratificación del Tratado de Lisboa modificará. Es más, la propia existencia del Tratado de Lisboa demuestra la capacidad de regeneración que posee la UE, a partir del entendimiento franco-alemán y la no oposición británica.

Naturalmente existen discrepancias entre las

principales potencias europeas y Washington, como ya se pudo comprobar en la intervención de Irak de 2003. Pero tales disensiones son debidas a dos causas: las propias diferencias políticas de los miembros de la UE, especialmente en el ámbito de las relaciones exteriores y de defensa, y la tendencia unilateralista que ha caracterizado la política exterior de Estados Unidos durante la Administración Bush.

Sin embargo, tales discrepancias no pueden ocultar la importancia de algunos hechos. Ante todo, el Tratado de Lisboa supondrá la articulación de un auténtico servicio exterior de la UE, dirigido por el Alto Representante, diferente de los servicios diplomáticos de los países miembros. En segundo término, la adopción de las cláusulas aliancista y de solidaridad, impondrá la necesidad de una mayor cohesión entre los países miembros a la hora de decidir sobre los temas internacionales y de seguridad. En tercer lugar, el desarrollo de proyectos como el avión de transporte militar A400M provocarán un fuerte impulso en las capacidades y el planeamiento estratégico de la UE. Por último, el sistema de la cooperación reforzada en el ámbito de la defensa (cooperación estructurada permanente) constituirá un decisivo freno a las iniciativas de bloqueo procedentes de los países miembros más reacios a avanzar en el ámbito de la PESC o la PESD.

Washington sabe que puede dificultar o retrasar el avance en la integración diplomática y militar de la UE pero no puede impedirlo a medio

Tabla nº 2 – Comercio de Rusia con Georgia (millones \$ USA)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EXPORTACIONES	48,9	42,3	58,2	91,4	153	230	353	570
IMPORTACIONES	57,9	76,6	83,4	69,0	84,2	107	158	68,4

Fuente: State Committee of the Russian Federation on Statistics

Tabla n° 3.- Comercio exterior de Georgia (millones \$ USA)

	2000	2006	2007
EXPORTACIONES	323	993	1.116
IMPORTACIONES	709	3.681	4.511

Fuente: Interstate Statistical Committee of the Commonwealth of Independent States

plazo. Del mismo modo Estados Unidos y la UE saben que el proceso de recuperación política y económica de Rusia es inevitable y su voluntad de compartir el liderazgo mundial con Washington y Bruselas resulta inequívoca. La colaboración entre estas tres grandes potencias mundiales durante estas dos últimas décadas se ha revelado necesaria en numerosas ocasiones, a pesar de las reticencias entre sus dirigentes. Los Balcanes; Corea del Norte; Irán; Irak entre 1991 y 2003; Afganistán; el conflicto palestino-israelí; etc. son pruebas inequívocas de que la estabilidad internacional requiere de un consenso multilateral liderado por este nuevo directorio de potencias globales.

En semejantes circunstancias,

el éxito de la política de vecindad que la UE puede y debería desarrollar respecto del Cáucaso se ajustará a las siguientes realidades:

1 La UE como potencia económica global manifiesta una creciente voluntad de actuar como potencia diplomática y militar mundial. Lo demuestran el documento Solana y la regulación de la PESC y la PESD en el Tratado de Lisboa.

2 No obstante, todavía no existe un posición definitiva de las principales potencias de la UE respecto de las prioridades y estrategias básicas que deberán guiar la PESC en los próximos años, lo que significa una falta de posición clara en las relaciones con Estados Unidos y Rusia.

3 A la UE le interesa estabilizar las regiones vecinas a sus fronteras (Balcanes Occidentales; Mediterráneo; Cáucaso) aunque para ello sólo puede contar, a corto plazo, con medios diplomáticos, económicos y técnicos ya que todavía carece de los medios militares adecuados para llevar a cabo operaciones de pacificación y estabilización de larga duración.

En relación con la situación de Georgia, la UE debe seguir contribuyendo con la ayuda económica a la recuperación del país, debe aportar las medidas diplomáticas necesarias para mejorar las relaciones entre Tbilisi y Moscú, en el marco de una renovación del acuerdo UE-Rusia y del acuerdo de asociación y entendimiento con Georgia pero, sobre todo, debe evitar comprometerse o respaldar la estrategia de aislamiento político-militar que se viene impulsando desde Washington. En caso contrario terminará provocando un cuestionamiento de su política de vecindad y, en

último extremo, de su Política Exterior y de Seguridad Común hacia el Cáucaso, Asia Central y Oriente próximo, algo que resultaría lesivo para los intereses políticos y económicos de toda Europa y no sólo de la UE.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV.- "The South Caucasus: a challenge for the EU".- *Chaillot Papers*, n° 65 (Diciembre 2003)

Lynch, Dov.- "Why Georgia matters".- *Chaillot Papers*, n° 86 (Febrero 2006).

Fernández Solá, N.- "La Unión Europea en el Cáucaso Sur y Asia Central: las limitaciones de la política de vecindad".- *Análisis Real Instituto Elcano (ARI)* n° 43 (2007)

Tabla n° 4.- 2008 elecciones

Votantes registrados:		3.372.836	
Votos validos:		1.889.683	56,0
Candidato	Partido	Votos	%
Levan Gachechiladze		497.903	26,3
David Gamkrelidze		9.164	04,2
Giorgi Maisashvili		15.014	00,8
Shalva Natelashvili		126.603	06,7
Arkadi Patarkatsishvili		137.877	07,3
Mikheil Saakashvili	ENM	1.029.358	54,5
Irina Sarishvili-Chanturi		3.764	00,2
Total		1.889.683	

Fuente: Interstate Statistical Committee of the Commonwealth of Independent States