

Georgia y Rusia: Una guerra corta con consecuencias prolongadas

Jos Boonstra

Investigador senior.
Programa Democratización, FRIDE

Lo que comenzó como un asalto encabezado por Georgia en contra del régimen separatista de Osetia del Sur, rápidamente se convirtió en un conflicto armado entre Rusia y Georgia. Los georgianos han cometido un error de cálculo cuando atacaron la capital de Osetia del Sur, Tsjinvali, mientras que Rusia llevó el conflicto a un nivel superior cuando bombardeó e invadió parte del territorio donde la soberanía georgiana no está en discusión, más allá de Osetia del Sur. Transcurrida una semana, una iniciativa conjunta de la UE, EE UU y la OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa) delineó un plan de paz de seis puntos que fue acordado por el Presidente Mikhail Saakashvili de Georgia y su contraparte rusa Dmitry Médvedev. Los puntos principales del acuerdo establecían el cese del fuego, el acceso a ayuda humanitaria, el retorno de las tropas georgianas a sus cuarteles y el de las tropas rusas a sus posiciones iniciales antes del conflicto, así como el desarrollo de un diálogo internacional sobre cuestiones de seguridad relacionadas con Osetia del Sur y Abjazia. Mientras los procesos continúan en cuanto a la implementación del plan de paz, hay un conjunto de consecuencias que deben ser discernidas de este brutal despertar de la guerra en Europa; esto incluye consecuencias para Georgia y Rusia, pero también para la región del Cáucaso en su conjunto, y en un contexto más general para los actores internacionales – sobre todo UE y EE UU- y las organizaciones multilaterales, especialmente OTAN y la OSCE.

Las pérdidas georgianas

Desde que Saakashvili llegó al poder en Georgia ha buscado cambiar el status quo del congelado conflicto – alterando las formas de la mediación y la negociación – en Osetia del Sur y Abjazia. Para los georgianos, el único resultado exitoso de la guerra es que Rusia ya no podrá ser más vista como un mediador imparcial en el conflicto. Aunque Rusia proteja a los osetios del sur y a los abjazios, a los cuales se les ha entregado pasaportes rusos en los últimos años, es improbable que su actitud obtenga reconocimiento internacional.

Por su parte, las consecuencias negativas para Georgia, principalmente de la jugada del Presidente Saakashvili, son numerosas. El futuro del Presidente es altamente incierto. El principal motivo del lento retiro de las tropas rusas ha sido la esperanza de que se desatara una revuelta interna y el consecuente derrumbe de su liderazgo. Mientras que la gente al comienzo se sintió atacada por los rusos y apoyó al Presidente, posteriormente lo identificaron como el instigador del desastre. La primera pérdida de Georgia es su reputación internacional. Aunque Georgia recibió fuerte apoyo de Occidente, principalmente de EE UU, el Presidente Saakashvili se expuso sobremedera durante el conflicto a través de los medios internacionales. Las entrevistas fueron desarticuladas y confusas, y el líder georgiano sobreactuó la posición de Georgia como víctima y exageró acusaciones sobre una supuesta limpieza étnica. Sin embargo,

su joven equipo de ministros no fue visto en la TV. Occidente prefirió en gran parte ignorar que Georgia comenzó el conflicto. Un ataque con cohetes en una región considerada parte del país, que contiene una considerable población georgiana mezclada con osetios, no es la mejor manera de ganarse las mentes y los corazones de los habitantes. Después que el polvo del conflicto se haya asentado, es probable que los aliados occidentales de Georgia concluyan que el apoyo al país representa un interés estratégico, aunque no estén satisfechos con el comportamiento descontrolado de Saakashvili. En este sentido, debería prevalecer un apoyo consistente de Occidente de las prácticas e instituciones democráticas en el país, mientras se evita un apoyo ciego al líder democráticamente elegido.

En segundo lugar, Georgia ha perdido Abjazia y Osetia del Sur. Los rusos tienen razón cuando argumentan que ahora estas regiones están menos preparadas para unirse a Georgia. Rusia ha apoyado a ambas regiones por más de 15 años y es responsable de lo que ellas son ahora: Estados de facto económicamente dependientes de Rusia y que reciben de este país un apoyo completo. Es significativo observar que Rusia argumenta que no pudo reconocer la soberanía completa de Georgia debido a la guerra reciente. A una conclusión similar arribó la mayoría de los Estados miembros de la UE, así como EE UU, en el caso del conflicto entre los albanos-kosovares y serbios. Mientras que la comunidad internacional (con la exclusión de Rusia principalmente) invirtió cuantiosos fondos y esfuerzos durante ocho años para unir a ambas partes en los Balcanes, antes de abandonar la idea de una reunificación, los rusos han concluido rápidamente que los abjazios y los osetios no pueden vivir unidos a los georgianos después de este conflicto. Esto vuelve más incómoda la posición rusa en cuanto a las objeciones realizadas a la independencia de Kosovo a partir del "derecho internacional".

Tercero, la infraestructura de Georgia ha sido seriamente dañada y requerirá ayuda internacional para ser reparada. El saqueo ruso ha agravado las cosas. Los niveles de sufrimiento humano son elevados; se calcula que 150.000 georgianos se han visto desplazados de sus hogares y pueblos. La pérdida psicológica será también sustantiva. El ejército georgiano sufrió una rápida derrota que tendrá consecuencias negativas en la moral en los próximos años. La población georgiana se siente humillada por la invasión rusa y la relación entre ambos pueblos se tensa por décadas.

Las credenciales democráticas de Georgia se han visto debilitadas. Los georgianos han dado pasos importantes hacia la democracia desde la Revolución Rosa de diciembre de 2003, pero este proceso perdió parte de su fuerza a partir de 2006 cuando fue manifiesto que Saakashvili prefería los frutos del Estado de derecho a la profundización del proceso democrático. La oposición ha permanecido débil y el parlamento mayoritariamente ha tenido un rol pasivo. En noviembre de 2007 Saakashvili se vio en aprietos por denuncias de corrupción y conspiración de asesinato realizadas por su antiguo colaborador cercano y ex ministro de Defensa Okruashvili. La protesta de la oposición fue ignorada y Saakashvili obtuvo un poco más de la mitad de los votos en la primera vuelta de las elecciones de principios de enero. Los resultados fueron vistos con sospecha por el público y renuentemente aceptados como libres y justos por los observadores internacionales. El hecho de que demasiado poder ha sido investido en la figura presidencial podría provocar la caída de Saakashvili y también el debilitamiento del desarrollo democrático de Georgia. Ello se debe a que simplemente no hay demasiadas experiencias conocidas de alternativas democráticas en la región. El futuro de la democracia en Georgia es tan incierto que un líder inclinado a buscar lazos con Rusia no puede ser descartado a esta altura de los acontecimientos. Con la excepción de esta última alternativa, será crucial para Occidente redoblar sus esfuerzos en Georgia.

La posición de Rusia

La acción militar rusa en el Cáucaso no es una novedad. Los rusos pelearon dos guerras recientes en Chechenia y participaron activamente en la guerra civil de Georgia y en el conflicto de Nagorno-Karabaj entre armenios y azeríes en los 1990. El espectador ruso es el menos

sorprendido por estos acontecimientos porque Rusia ha estado combatiendo en el Cáucaso casi continuamente desde los tiempos de Iván el Terrible hasta Catalina la Grande, estandartes de los intentos de dominar la región y luchar por la supremacía en contra de las ambiciones de otros imperios como el Otomano.

Las pérdidas y ganancias rusas son difíciles de sopesar en este estadio de los acontecimientos y deben ser vistas en una perspectiva de largo plazo. La política del Kremlin en el "exterior cercano" ha procurado mantener el estatus quo, debilitando a sus vecinos y sosteniendo a las fuerzas separatistas. Ahora que este estatus quo se ha perdido y el conflicto que estaba congelado se ha vuelto caliente, Moscú estima que ha llegado el momento para un cambio permanente del panorama político. El Presidente Saakashvili no se ajusta bien a la visión de Georgia y el sur del Cáucaso que tienen los rusos. El dinámico y pro occidental Presidente georgiano ha rivalizado con los rusos desde que asumió el poder.

Mientras que el conflicto entre Georgia, por un lado, y Osetia del Sur y Rusia, por otro, rápidamente se derramó hacia Abjazia (el otro Estado de facto no reconocido que se encuentra en el territorio georgiano) en la forma de un conflicto de baja intensidad, no ha habido una escalada a otras regiones. Si ello ocurriera, traería nuevos elementos al conflicto, produciéndose un encadenamiento entre los hechos ocurridos en Georgia y otras situaciones de malestar y conflicto potencial en el Cáucaso norte. Combatientes de la libertad e islamistas fundamentalista provenientes de Chechenia, Daguestán e Ingushetia podrían estar tentados de asistir a los combatientes osetios y abajzios, como ocurrió en los tempranos noventa. La amenaza de futuras hostilidades y hasta de un conflicto abierto en el Cáucaso están aún presentes. Aún pervive un pequeño riesgo que este conflicto pueda desbordar eventualmente en otras dos disputas congeladas como el caso de la Transnistria en Moldavia y el de Nagorno-Karabaj en Azerbaijan. La decisión rusa de asumir un rol de liderazgo en este conflicto evitó una escalada y un derrame a otras partes del Cáucaso y aún más allá.

Rusia ha logrado sus objetivos con el despliegue de su capacidad militar y la decisión contundente de su liderazgo de reaccionar rápidamente. El precio que deberán pagar por este despliegue será probablemente mayor a los beneficios. Primero, - un aspecto beneficioso para Georgia - Rusia ya no será vista como un facilitador imparcial por los países vecinos. Será difícil para Rusia conformar un cuerpo de paz para Osetia del Sur; en una situación ideal, las UN podrían enviar fuerzas de paz y la UE fuerzas policiales a Abjazia. Pero es más probable, sin embargo, que Rusia permanezca en Osetia del Sur indefinidamente mientras que Georgia convocará a la mayor cantidad posible de observadores occidentales. La pérdida rusa del status de negociador neutral podría tener consecuencias en el rol similar que lleva a cabo en Moldavia y Azerbaijan. Las fuerzas de paz rusas en Moldavia no pueden ser reconocidas como imparciales en la disputa entre los líderes separatistas de Transnistria (todos con pasaportes rusos) y Moldavia, mientras que su papel mediador entre la OSCE y Ucrania deberá ser revisado. También, el rol ruso en el apoyo a Armenia en su disputa en el Nagorno Karabaj podría ser visto con mayores sospechas por otros participantes.

En segundo término, mientras que Rusia buscó demostrar que poseía la supremacía en el Cáucaso, es probable que los resultados sean opuestos a los esperados. Si el liderazgo georgiano sobrevive a esta crisis, es probable que reciba un renovado apoyo por parte de EE UU y la UE, en tanto que ambos se encuentran interesados en evitar mayores interferencias rusas en Georgia. Más temprano que tarde, podría estar próxima la incorporación de Georgia a la OTAN. Aun más, como resultado de la agresión rusa, Ucrania tendrá mayor determinación para acceder a la OTAN, mientras que Azerbaijan y Moldavia podrían buscar lazos más estrechos con ésta. Mientras tanto, Georgia abandonará la Comunidad de Estados Independientes (CEI) patrocinada por Rusia, seguida quizás por Ucrania. Aunque la CEI no es una organización fuerte o influyente, es el mecanismo más usado por Moscú para encontrar consensos con las antiguas repúblicas soviéticas. La CEI estará muerta sin la presencia de Ucrania y Georgia. En el futuro, el "exterior cercano" ruso podría sentirse más seguro en el vecindario de la Unión

Europea y bajo el paraguas de la OTAN.

Tercero, la reputación internacional de Rusia ha sido severamente dañada. El despliegue de poder del Kremlin reciente será relacionado con comportamientos anteriores de la potencia rusa, tales como la interrupción en la entrega de combustible a Belarús y Ucrania, el bloqueo de los desarrollos políticos en los Balcanes o la agresiva retórica antioccidental. Rusia podría haber cruzado la línea de aquello que es aceptable; su agresividad deteriorará sus intenciones de largo plazo de ser reconocido como un poder internacionalmente respetado, con una economía moderna exitosa. Sólo el tiempo dirá con qué intensidad las potencias occidentales culparán y pondrán en tela de juicio el rol de Rusia.

Mientras que Georgia – o, mejor dicho, Saakashvili – no tuvo una buena imagen en los medios, los rusos tampoco han sido muy convincentes. La guerra provoca atrocidades, pérdidas de vidas y flujo de refugiados de ambas partes – osetios hacia el norte y georgianos hacia el sur. Pero las declaraciones de Vladimir Putin sobre genocidio no fueron más que propaganda y poco creíbles para georgianos u osetios que han vivido juntos por siglos. Las agresivas acusaciones del Primer Ministro ruso hacia EE UU (con el antecedente de la crítica estadounidense a la invasión) responsabilizando a Washington por estimular el conflicto y por su interferencia en los acontecimientos fueron inapropiadas y poco útiles. Pareciera haber una división de papeles: Putin desempeña el papel del “policía malo”, mientras que el Presidente Médvedev, con sus declaraciones sobre la finalización de las operaciones en una fase temprana del despliegue y un rápido retiro de las tropas, pareciera desempeñar el rol de “policía bueno”. Desafortunadamente, el nuevo Presidente ha estado sometido a la figura de Putin, dado que sus declaraciones sobre el retiro de las tropas de los territorios georgianos ya sin Abjazia y Osetia del Sur fueron ignoradas en repetidas ocasiones.

La comunidad internacional y las instituciones occidentales

Mas allá de la cuestión sobre si este conflicto pudiera haber sido evitado, dadas las advertencias georgianas sobre las provocaciones rusas y la alerta del International Crisis Group, la reacción frente a la guerra fue razonablemente rápida. Esto es particularmente notable teniendo en cuenta que los hechos sucedieron durante el periodo de verano y comenzaron el día de la jornada inaugural de los Juegos Olímpicos. Los principales Estados y organizaciones con intereses en Georgia y preocupadas por sus relaciones con Rusia, reaccionaron en una forma razonablemente bien coordinada. El Primer Ministro francés Bernard Kouchner (Presidente del Consejo de la UE) y su colega finés Alexander Stubb, quien preside la OSCE, adoptaron una posición común en sus viajes entre Tbilisi y Moscú, que fueron rápidamente seguidas por el Presidente francés Nicolas Sarkozy y los representantes estadounidenses. Ahora que un cese del fuego ha sido acordado pero persisten las dudas sobre si los rusos respetan los seis puntos del acuerdo de paz debido a su remisa actitud para abandonar el territorio georgiano sin Abjazia y Osetia del Sur, (y establecer así una zona tapón reconocida de manera informal dentro del país) es importante lograr una fuerte unidad. El conflicto tendrá consecuencias de largo plazo en los Estados y organizaciones involucradas.

En primera instancia, las Naciones Unidas, que es el principal mecanismo internacional establecido en Abjazia, ha sido de poca utilidad en este conflicto. El Consejo de Seguridad no pudo lograr una resolución, y ni siquiera una declaración en las dos primeras semanas de la guerra. Esto ya ha ocurrido en el pasado cuando una de las naciones con poder de veto se encuentra involucrada. Más preocupante es la retórica de Guerra Fía entre Rusia y los miembros occidentales. Las habituales conversaciones llevadas a cabo en la organización respecto de la reestructuración del Consejo de Seguridad deberán ser profundizadas con carácter urgente.

La OSCE, que ha ocupado el mecanismo internacional principal en Osetia del Sur, falló en dos de sus tareas principales - la de prevención del conflicto y en el aviso temprano. Los miembros de la OSCE necesitarán repensar drásticamente los objetivos y modus operandi de la organización, que se ha visto dificultado por la negación rusa de la crisis humanitaria y la despreocupación occidental por los aspectos de seguridad relevantes para Moscú. La guerra

de Georgia posiblemente afecte de forma severa a la OSCE. El momento de la verdad parece haber llegado para la organización en este año. Junto con los conflictos entre Rusia y las antiguas repúblicas soviéticas por un lado y el resto de los miembros por la otra, la OSCE es el principal jugador internacional en tres de las cuatro zonas con conflictos congelados en Europa oriental y el Cáucaso. La presidencia finesa podría pretender convocar este año a una cumbre en Helsinki para tratar varios grandes temas. En primera instancia, los conflictos congelados necesitan ser encarados de forma urgente. La OSCE aún tiene la ventaja de su amplia membresía que incluye a EE UU, Canadá y a los países europeos y euroasiáticos. En segundo lugar, la guerra ha llevado a la OSCE a un punto donde tendrá que decidir sobre su futuro si desea ser una organización relevante. Quizás deba realizarse una clara ruptura con el pasado y establecer un amplio foro de seguridad basado en los miembros actuales y sus compromisos previos (algo a lo que los rusos también aspiran) mientras que se establece otra organización que se enfoque en las cuestiones humanitarias, tales como control de procesos electorarios o cuestiones relacionados con los derechos humanos (perspectiva más cercana a los Estados occidentales). En este aspecto, los compromisos políticos también deberían ser mantenidos. Las experiencias desarrolladas en la OSCE desde el 2000 y el actual conflicto en Georgia parecen conspirar en contra de un enfoque global a la seguridad que incorpore las cuestiones humanitarias y las dimensiones económicas.

La UE deberá actuar como cuerpo unificado y decidir si el sur del Cáucaso es parte de Europa o si debería ser considerado el patrio trasero ruso. Bajo esta perspectiva, cuál es el valor de la diplomacia canalizada a través de la Política Europea de Vecindad (PEV). La Canciller alemana Angela Merkel argumentó pocos días después del inicio de la guerra que la PEV debe ser reconsiderada, pero también ampliada a los países de Asia Central. Mientras tanto, los intereses energéticos de la UE en Georgia son sustantivos; el oleoducto que une Baku- Tbilisi- Ceyhan y el gasoducto Baku- Tbilisi- Erzurum, que nacen en Azerbaijan, atraviesa Georgia y se prolonga hacia Turquía son fundamentales para la seguridad energética europea. En este sentido, ni la UE ni EE UU pueden abandonar a Georgia a su suerte. Probablemente, las diferentes perspectivas de los miembros de la UE se vuelvan más evidentes. El Reino Unido y los nuevos miembros de Europa central y oriental optarán por una posición dura basados en la idea de que los rusos se han pasado de la raya. La confianza se ha evaporado y Rusia debe elegir entre una política agresiva o una asociación real con la UE basada en la interdependencia. Otros miembros liderados por Alemania y Francia consideran que la exclusión aumentará las distancias con Rusia y como resultado provocará más inseguridad para ambas partes. Las discusiones internas debilitarán el rol de Bruselas, fácilmente influenciado por la política rusa. La primera controversia en el seno del Consejo de la UE será sobre si Bruselas puede continuar su diálogo con Moscú en el contexto del acuerdo de cooperación iniciado en julio pasado. Un punto más urgente será lograr que la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) pueda tener una presencia concreta en Georgia y en otras zonas con conflictos congelados. Esta presencia será probablemente de carácter policial más que de tipo militar.

Tales divisiones sobre cómo enfrentar las relaciones con Rusia también amenazan a la OTAN, aunque por ahora se han evitado las ramificaciones al interior de la organización. Durante el encuentro de Budapest en abril de este año el Plan de Acción para la Adhesión no tuvo en consideración los casos de Georgia y Ucrania debido a que varios miembros estimaron necesarios observar pruebas más claras de reforma o no desearon incomodar a Rusia. Para lograr el acuerdo, se le dijo a ambos países deberán esperar, pero que la incorporación es un hecho eventualmente posible. Esta posición permanecerá inalterable y podría volverse una prioridad para la Alianza. Los efectos de la guerra en las relaciones OTAN-Rusia serán severos, dado que la Alianza ha afirmado que "las cosas ya no pueden seguir como eran"; lo más probable es la suspensión de la cooperación en el marco del Consejo OTAN-Rusia. Si bien la OTAN inteligentemente optó por mantener un bajo perfil en los primeros días del conflicto, y dejó paso al protagonismo de la UE y la OSCE, la Alianza podría ocupar un papel relevante en este escenario. Sin embargo, cuando la OTAN ha intentado ampliar su campo de acción y sus objetivos de mantenimiento de la seguridad colectiva de las democracias transatlánticas hacia el norte de África y Oriente Medio, no ha tenido mucho éxito. Ni siquiera las operaciones en Afganistán han modificado el principal punto de atención de la Alianza: los antiguos países

del bloque soviético, principalmente, y los Balcanes en segundo término. La Guerra Fría no retornará, pero la OTAN renovará sus esfuerzos por vigorizar y reinventar su exitoso programa Asociación para la Paz, que busca la cooperación militar y política con los países no miembros en el contexto Euroatlántico, incluyendo Euroasia.

La relación entre EEUU y Rusia también ha sido dañada. Fueron principalmente los estadounidenses quienes reaccionaron contundentemente y tuvieron un papel de liderazgo en sus exigencias para que los rusos detuvieran su ofensiva en Georgia. EEUU no aceptará comprometer la soberanía de Georgia o su integridad territorial y Washington ha prometido ayudar a que el país recupere su ritmo habitual. El esfuerzo será dirigido principalmente a la promoción de la democracia, dado que EE UU ha enfatizado con insistencia el carácter "del gobierno democráticamente electo". No está claro si EE UU seguirá sosteniendo la posición sobre que la incorporación a la OTAN (y a la UE) debe preceder a los procesos democráticos, o al contrario (tal como lo sostienen la mayoría de los países europeos). EE UU parece resuelto a que Rusia no se salga fácilmente con la suya con su invasión unilateral. Una primer medida para demostrar que los intereses rusos pueden ser ignorados fue la rápida reunión realizada en Polonia para la firma del acuerdo del escudo antimisiles. Es improbable que esta sea la última medida estadounidense que exaspere a Moscú.

Conclusión

La breve pero devastadora guerra entre Georgia y Rusia tendrá diversas consecuencias para las partes involucradas y para las relaciones internacionales en general. El camino de Georgia a la democracia (incluyendo su incorporación a la OTAN y la intensificación de sus lazos con EE UU) ha sido severamente perturbado y el futuro de los pequeños países del sur del Cáucaso es incierto. Aunque todavía está pendiente el retiro completo de las tropas rusas de la "zona de separación" y con la ausencia de hostilidades, serán centrales dos cuestiones relevantes en los meses venideros. La primera cuestión que deberá ser enfrentada decisivamente es quién ayudará a reconstruir Osetia del Sur y Georgia. ¿Los rusos se ocuparán de Osetia del Sur y los países occidentales del resto de Georgia, o habrá un esfuerzo común? La reconstrucción de la infraestructura destruida será sólo una parte de un involucramiento mayor en el sur del Cáucaso que requerirá una amplia coordinación internacional y miles de millones de euros y rublos.

En segundo término, se deberá dilucidar cómo estructurar un esquema internacional de diálogo para resolver el conflicto de Osetia del Sur y Abjazia. Georgia, Osetia del Sur, Rusia y la OSCE no han logrado en el curso de los últimos 15 años ponerse de acuerdo y ahora la situación se ha vuelto más urgente y compleja. Un callejón sin salida entre Rusia y Occidente podría evitarse si ambas partes buscaran una solución en Abjazia y Osetia del Sur que contemple creativamente las cuestiones relacionadas con la constitución de un Estado y sea aceptada por las poblaciones afectadas. Una solución que mantenga la integridad territorial georgiana pero que a la vez contemple el reconocimiento internacional de la soberanía de ambas regiones (que no tendrán continuidad territorial con Rusia) podría ser un camino aceptable para resolver el conflicto.

El desarrollo de las sociedades democráticas y liberales en el espacio de los países del ex bloque soviético ahora parece más incierto que nunca. Aun su desarrollo como países independientes parecen estar en riesgo y la amenaza de guerra no ha sido superada. En las próximas décadas la inversión en el desarrollo de Europa del este, el Cáucaso y Asia Central seguirá siendo una prioridad para muchas organizaciones y países.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org