



Nora Sainz Guell

Conflictos en el Cáucaso: una aproximación a su gestión, el caso de Georgia

RESUMEN

El artículo aborda el proceso de gestión internacional de los conflictos de Abjazia y de Osetia del Sur en Georgia. La primera parte analiza contexto de los conflictos, mencionando los factores históricos, políticos y económicos que los determinan. La segunda, se centra en la gestión llevada por la OSCE en Osetia del Sur y Naciones Unidas en Abjazia. En los dos casos se destaca el papel desempeñado por la Federación Rusa y la CEI en ese proceso de gestión.

Conflicts in the Caucasus: An approach to conflict management, the case of Georgia.

SUMMARY

The work analyses the process of conflicts management of Abkhazia and South Osetia in Georgia. The first part studies the context of the conflicts, mentioning the historical, political and economic factors that determine them. The second part considers the process of conflict management of OSCE in South Osetia and of United Nations in Abkhazia. In both cases is analysed the rol play by Russia and CIS.

Teléfono 91-3942404

Fax 91-3942499

Dirección postal

Papeles del Este, Transiciones Poscomunistas.

Departamento de Economía Aplicada I. Pabellón de 2º Curso.

Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Campus de Somosaguas. Pozuelo de Alarcón. 28223 Madrid. España.

Correo electrónico

Información general: papeles@ccee.ucm.es

Administrador de Web: papeles@ccee.ucm.es

CONFLICTOS EN EL CÁUCASO: UNA APROXIMACIÓN A SU GESTIÓN, EL CASO DE GEORGIA ¹

Nora Sainz Gsell*

Nora.Sainz@uab.es

Entre las tensiones y los conflictos existentes en el Cáucaso², el caso de Georgia cobra especial significación por dos razones. La primera es la situación particular de esta república, tanto históricamente, en cuanto enclave ortodoxo en una región mayoritariamente islámica (en la actualidad es vista como “puerta” de entrada/salida hacia ese mundo islámico); como estratégicamente,

¹ El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto de investigación “La nueva conflictividad internacional: políticas de prevención y gestión en Europa” (PB98-0864) del Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento.

* Profesora Titular de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología. Universitat Autònoma de Barcelona.

² Ejemplos de tensiones, de las crisis y de los conflictos declarados y/o potenciales dentro de la región del Cáucaso son los que afectan a: la república de Karachevo-Cherkessia, Daguestán, Osetia del Sur, Chechenia, Adzharia, Alto-Karabaj y Najicheván. Sobre la conflictividad en el Cáucaso, vid., entre otros, CARRÈRE D'ENCAUSSE, H. *The End of the Soviet Empire. The Triumph of the Nations*, New York, HarperCollins, 1993, pp. 47-72; DJALILI, M.(ed.) *Le Caucase postsoviétique. La transition dans le conflit*, Bruxelles, Bruylant, 1995; DIUK, N. y KARATNYCKY, A. *The Hidden Nations: The People Challenge the Soviet Union*, New York, W. Morrow Co., 1990, pp. 141-167; GOLDENBERG, S. *Pride of Small Nations: The Caucasus and Post-Soviet Disorder*, London-New Jersey, Bed Books, 1994; GORDADZÉ, T. “Le cercle de feu caucasien”. En *Politique Internationale*, 1999/2000, n. 86, hiver, pp. 149-174; KACHIA, J. “L'écheveau caucasien”. En *Politique Internationale*, 1993, n. 60, été, pp. 17-36; KARAM, P. y MOURGUES, T. *Les guerres du Caucase. Des Tsars à la Tchétchénie*, Paris, Perrin, 1995; MOURADIAN, C. “La Transcaucasie: une poudrière” DE MONTBRIAL, T. (ed.) *Ramsès 1993*, Paris, Dunod, 1993; pp. 99-108; NAUMKIN, Y.V. “Les ethnies, les conflits et la sécurité regionale dans l'espace post-soviétique”. En *Mémento défense-désarmement 1993*, Bruxelles, GRIP, 1993, janvier-mai, pp. 137-145, NODIA, G. “Transcaucasie, tres años después”, *Anuario Internacional CIDOB 1994*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 477-484; URJEWICZ, C. “Tipología de los conflictos postsoviéticos”, *Anuario Internacional CIDOB 1994*, Barcelona, Fundación CIDOB, 1995, pp. 451-456 y ZVEREV, A. “Ethnic Conflicts in the Caucasus 1988-1994”, COPPIETERS, B. (ed.) *Contested Borders in the Caucasus*, Brussels, VUB University Press, 1996, pp. 13-72. Un excelente estudio de la tipología de conflictos en la región es el de MOZAFFARI, M. “Explication typologique des conflits du Caucase”, en DJALILI (ed.), 1995, op. cit. pp. 197-220.

dada su ubicación sobre el Mar Negro. Cuestión fundamental en un tema trascendental en la actualidad, los recursos energéticos existentes en la zona (Mar Caspio) y su salida al exterior. La segunda razón estriba en que Georgia ha sido la república más inestable de la ex-Unión Soviética en la última década (“el enfermo del Cáucaso”). En este sentido, hay que apuntar las guerras civiles que han enfrentado a distintas facciones georgianas por el poder y la amenaza constante de desintegración territorial por conflictos interiores (algunos de carácter separatista) derivados de las demandas de grupos nacionales (abjazos, osetios, adzharios) presentes en el estado. A lo que hay que sumar, para aumentar la complejidad de la realidad de la república caucásica, la profunda vinculación existente entre los ámbitos de la política interior y de la exterior que hace, que la segunda condicione significativamente a la primera, a tal punto, que la reformulación de las relaciones internacionales del país (por ejemplo con la Federación Rusa) ha sido determinante para la estabilidad interior. En este contexto se inscriben dos conflictos georgianos significativos, el de Osetia del Sur³ y el de Abjazia, que el presente trabajo pretende abordar, conjuntamente con el proceso de gestión internacional llevado a cabo.

Marco general de los conflictos

La región del Cáucaso está integrada por tres repúblicas ex—soviéticas, Armenia, Azerbaiyán y Georgia y por una serie de repúblicas autónomas integradas en la Federación Rusa (Adigueia, Chechenia, Ingushetia, Daguestán, Kabardino-Balkaria, Karachevo-Cherkesia y Osetia del Norte) que configuran un verdadero mosaico de unidades político-administrativas.

Desde el punto de vista histórico-político, la región se ha caracterizado por la presencia del Islam a la que siguió la de Rusia, potencia que, paulatinamente, fue conquistando el Cáucaso desde el siglo XVIII. En el ámbito de la lucha contra el Islam, el reino de Georgia pidió protección a los rusos, firmando en 1783 un Tratado de Amistad, que autorizaba a Moscú a ejercer la política exterior georgiana, quedando, finalmente, anexionada a Rusia en 1801. Durante la Revolución de Octubre conoció un breve período de independencia (1918-1921) hasta que en 1922 paso a formar parte de la federación de Transcaucasia.

³ En el lenguaje utilizado por el gobierno georgiano, Osetia del Sur recibe la denominación de “región de Tskhinvali”, capital administrativa del antiguo distrito autónomo. La denominación “Osetia del Sur” fue introducida con motivo de la soviétización que se produce de la zona después de 1920, sobre el tema vid. TSOULOUKIANI, T. “Géorgie: quelle organisation territoriale”. En *Le Courrier des Pays de l’Est*, 2000, n. 1005, pp. 48-57.

Desde 1936 fue una república dentro de la extinta Unión Soviética hasta su independencia en abril de 1991.

Georgia cuenta con una población aproximada de 5,4 millones de habitantes, el 70,1% compuesta por georgianos y el casi 30% restante por minorías (armenios, 8,1%; rusos 6,3 %; azeríes, 5,7 % y osetios, 3%)⁴. Estas características demográficas se explican por la inclusión dentro de Georgia de las República Autónomas de Adzharia y de Abjasia, la Región Autónoma (*Oblast*) de Osetia del Sur. Unidades administrativas creadas desde el marco de las estructuras soviéticas con el objetivo de neutralizar principalmente el nacionalismo georgiano y secundariamente los nacionalismos minoritarios⁵.

A partir del fin de la guerra fría, y debido a la existencia de grandes reservas de petróleo y de gas en el Mar Caspio, la zona ha cobrado un importante valor económico y estratégico a nivel internacional. Para las distintas entidades caucásicas, estos recursos energéticos constituyen un pilar esencial para las economías y un ámbito esencial en el marco de sus relaciones, puesto que se puede hablar de complementariedad de economías en torno al petróleo. Así, por ejemplo, Azerbaiyán es un país productor, Chechenia (Federación Rusa) es productor, pero fundamentalmente zona de paso del crudo azerí y Georgia, se ha encargado del refinado y de la salida del petróleo a través de sus puertos (Poti y Batoumi)⁶. De ahí que los conflictos y las tensiones presentes en esta área afecten directamente el ámbito económico y político de las repúblicas.

⁴ Según el censo federal de 1989.

⁵ Vid. GHEBALI, V.Y. *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 271-272

⁶ Los yacimientos terrestres (*on shore*) de petróleo en el Cáucaso se distribuyen de la siguiente manera: 1 en Armenia, 93 en Azerbaiyán, 16 en Georgia, 1 en la frontera azerí-georgiana, 20 en Daguestán, 19 en Chechenia, 4 en Kabardino-Balkaria, 1 en Adigueia y 19 en Krasnodar. Los puertos y las refinerías de Poti y Batoumi son los puntos terminales de una parte del petróleo que se extrae de Azerbaiyán. En la primavera de 1999 se terminó la construcción del oleoducto (950 km) que une la capital azerí, Baku, con la ciudad georgiana de Supsa. Esta vía de salida (Bakú-Supsa), llamada también ruta occidental, es la que ha permitido acabar con el monopolio ruso del transporte de petróleo azerí. Turquía está interesada en "empalmar" con esta ruta para dar salida al petróleo por su puerto de Ceyhan. Sin embargo, Georgia se ha opuesto al proyecto turco en solitario sugiriendo la colaboración rusa. La ruta occidental está gestionada por la empresa azerí AIOC y actualmente el gobierno georgiano ha solicitado la colaboración de la empresa estadounidense Chevron para la construcción de nuevos oleoductos desde territorio azerí que trasladen el crudo a sus refinerías de Poti y de Batumi. El tema de los recursos y sus implicaciones políticas han sido analizados en FORSYTHE, R. "The Politics of Oil in the Caucasus and Central Asia", En *Adelphi Paper*, 1996, n.º 300; LLOYD, S. "Pipelines to Prosperity?". En *The International Spectator*, 1997, v. 32, n.º 1, pp. 53-70; MAZIER, J.; COUHARDE, C. y WIESNER, L. "Transition et pétrole en Azaerbaïdjan". En *Le*

Los actores de los conflictos de Osetia del Sur y de Abjazia

En el marco del sistema internacional de post-guerra fría, Georgia aporta, como se ha mencionado, dos conflictos vinculados a la cuestión nacional⁷, definidos por algunos autores como de carácter étnico-secesionistas⁸, aquéllos que enfrentan a georgianos con osetios y con abjazos⁹. En estos conflictos es posible observar la presencia de múltiples actores. Un primer grupo está compuesto por los actores directamente concernidos, es decir Georgia, Osetia del Sur y Abjazia (éstos dos últimos se analizan más adelante).

Courrier des pays de l'Est, 2001, n.1013, pp.68-81; MATÍAS LÓPEZ, L. "Georgia confía en el Oro Negro del Mar Caspio", *El País* (Negocios), 1999, 8 de agosto, pp. 14-15; PIANELLI, D. "L'enjeu pétrolier dans le Caucase". En *Notes et Études Documentaires*, 1996, v. 15-16, n. 5040-5041, pp. 67-78; ROBERTS, J. *Caspian Pipelines*, London, Royal Institute of International Affairs, 1996; VIDAL-FOLCH, X. "El Caspio, recambio del Golfo Pérsico", *El País* (Suplemento Negocios), 1999, 15 de febrero, p. 18.

⁷ Vid TAIBO, C. *La Unión Soviética. El espacio ruso-soviético en el siglo XX*, Madrid. Ed. Síntesis, 1999, p.228.

⁸ Vid. MOZAFFARI, 1995, op. cit., p. 211. Según este autor, los conflictos en el Cáucaso son esencialmente identitarios con una expresión étnica. La identidad es la conciencia de la existencia de una comunidad que posee simultáneamente los elementos constitutivos siguientes: una colectividad bajo un nombre propio; un mito o sujeto de descendencia común; una memoria histórica común; uno o varios elementos culturales netamente distintivos; una asociación con una tierra natal; la existencia de un sentido de solidaridad entre sectores significativos de la población; *ibid.* p. 199; y SMITH, A. *National Identity*, London, Penguin Books, 1991, p. 21. En base a lo apuntado, MOZAFFARI establece una tipología de conflictos presentes en el Cáucaso: a. Conflictos étnicos irredentistas, generalmente entre dos estados independientes sobre una entidad territorial habitada por dos grupos étnicos diferentes pertenecientes respectivamente a los dos estados antagonistas, por ejemplo el del Alto Karabaj que enfrenta a Armenia y Azerbaiyán (fuera del Cáucaso, el conflicto chipriota entre Grecia y Turquía o el de Cachemira entre India y Pakistán). b. Conflictos secesionistas de carácter étnico, entre dos o más entidades étnicas las cuales están incorporadas en el seno de un mismo estado independiente, como los de Abjazia, de Osetia del Sur y en menor medida el de Adzharia en Georgia (el caso de Bangladesh en Pakistán). c. Conflictos étnicos anticoloniales, que a diferencia de los secesionistas, cuyo objetivo es la desintegración territorial del estado independiente, pero no colonial (Pakistán en el caso de la secesión de Bangladesh), el fin de los conflictos anticoloniales es el cese del hecho colonial. Los conflictos existentes en el Cáucaso Norte entre diversas entidades étnicas, chechenos, ingushes, daguestaníes, etc., y la Federación Rusa pueden ser clasificados como de conflictos coloniales, ya que las entidades mencionadas no aceptaron jamás la dominación rusa; MOZAFFARI, 1995, op. cit., pp. 208-216.

⁹ Sobre los conflictos en Georgia vid. URJEWICZ, C. "La Transcaucasie face aux fantômes de son passé: le cas georgien", en DJALILI (ed.), 1995, op. cit., pp. 35-48.

En 1991, Georgia declaraba su independencia¹⁰ y, al igual, que las repúblicas bálticas y Azerbaiyán no se adhirió a la Comunidad de Estados Independientes (CEI) entidad que de alguna forma reconstituía el espacio ex—soviético en torno a la Federación Rusa. El gobierno del nacionalista Zviad Gamzajurdia animado por la idea de un retorno a la “Georgia mítica y milenaria” se propuso “georgizar” todos los ámbitos del estado, incluyendo aquellos más “sensibles” (lengua, por ejemplo) que afectaban a las distintas entidades que lo conformaban. Estas políticas de nacionalismo extremo generaron una serie de reacciones, de carácter violento y secesionista en Osetia y Abjazia, al mismo tiempo que algunos grupos políticos contestaban, incluso por la vía armada, el poder de Gamzajurdia. Hechos que desencadenarían la caída del polémico líder nacionalista y su reemplazo por un moderado, Edvard Schevardnadze (desde 1992). En política exterior, Georgia procuró mantener la “neutralidad activa”, que se tradujo en la no participación en la CEI; en la promoción de relaciones bilaterales con estados próximos geográfica (Turquía, Azerbaiyán e Irán, por ejemplo) e históricamente (Francia); en la incorporación a organizaciones internacionales (Naciones Unidas, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), etc.). Dicha neutralidad fue difícil de conseguir, en particular, por la propia situación de desorden interno del país que le condujo a una verdadera situación de “aislamiento internacional” y peligro de disgregación territorial en sus primeros años como entidad independiente (1991-1993)¹¹. Pero es indudable, que la dificultad también estuvo determinada, en gran medida, por las relaciones con la Federación Rusa. La idea de “mantener distancias” con Rusia, es decir conseguir cierto margen de acción en materia internacional fuera del espacio ex—soviético; y de hacer frente con los propios recursos a las demandas y tensiones nacionalistas de ámbito estatal fueron objetivos constantes de Tblissi, (gobiernos de Gamzajurdia y de Schevardnadze). Sin embargo, este deseo de protección de su soberanía por parte de Georgia, tuvo que “coexistir” con el intervencionismo

¹⁰ Ante la desaparición de la Unión Soviética, primigeniamente los tres nuevos estados del Cáucaso siguen caminos diferentes, mientras que Armenia decide cooperar con la Federación Rusa (se adhiere a la CEI y al Pacto de Seguridad Colectiva de Tashkent); los otros dos, Azerbaiyán y Georgia, no lo hacen. Georgia había sido la república que más temprano había manifestado su voluntad de independencia (incluso se negó a participar en el referendum de marzo de 1991 sobre el mantenimiento de la Unión).

¹¹ El presidente georgiano, Schevardnadze, antiguo ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Soviética, procuró “sacar partido” de sus relaciones personales privilegiadas con algunos líderes occidentales, para insertar a Georgia en la comunidad internacional. En ese sentido, apeló a Naciones Unidas, a los países de la OCDE, e incluso a la Alianza Atlántica, cuando la situación dentro del estado georgiano era insostenible ante las insurrecciones en Osetia y Abjazia.

ruso en la región, que se materializó en el apoyo abierto (fuerzas armadas) a los separatistas osetios y abjazos en su lucha contra el gobierno del estado¹². De esta forma, Rusia forzó la participación georgiana en la CEI que se produjo a finales de 1993. Esta adhesión fue mal recibida por algunos sectores críticos a la presidencia de Schevardnadze, pero permitió que Georgia recobrara cierta estabilidad. La importancia de las relaciones de Georgia con Rusia es fundamental no sólo a nivel político, sino también a nivel económico. En este último aspecto, La Federación es el socio comercial más importante, seguido de la CEI en su conjunto. Tblissi ha procurado diversificar sus relaciones comerciales, apareciendo Turquía como un estado con el cual interesa profundizar la cooperación. Desde 1997, Georgia intenta desempeñar un papel central en la formación y consolidación de una iniciativa de cooperación regional, GUAM, establecida con otros estados miembros de la CEI, Ucrania, Azerbaiyán y Moldova. El objetivo de este espacio, que intenta en cierta manera, reducir la dependencia de Rusia es aprovechar los beneficios de la exportación del petróleo azerí, particularmente por ucranianos y georgianos¹³. Sin embargo, hoy por hoy, luego de una década de independencia, la seguridad geopolítica y económica de Georgia continua siendo vulnerable a los intereses de Rusia.

El segundo grupo de actores está constituido por los estados para los cuáles el Cáucaso constituye su "zona natural de influencia", Federación Rusa, Turquía e Irán. Para los rusos, la región se inserta en el diseño de la política exterior rusa de lo que se conoce como el ámbito del "extranjero cercano" o zona de vital influencia. Entre los objetivos que la Federación persigue, con respecto a este ámbito, están la preservación de una situación de dominación económica (control de recursos, por ejemplo), el afianzamiento de una zona de influencia que ponga freno a la expansión de otras potencias regionales (Turquía e Irán), hacer frente a eventuales amenazas exteriores (fundamentalismo islámico) y proteger los derechos de los rusos residentes en los países que conforman el área del extranjero cercano, la actual CEI. Estos objetivos marcan la política de la Federación

¹² Desde la independencia, Georgia privilegió en sus relaciones con la Federación Rusa la negociación de dos temas. Por un lado, la retirada de las fuerzas armadas ex-soviéticas del territorio, (las más importantes de la región ya que en Georgia estaba el estado mayor de las fuerzas armadas del Cáucaso); y, por otro, muy especialmente, el traspaso progresivo de bases rusas a soberanía georgiana. El desarrollo en paralelo de los acontecimientos que produjeron el enfrentamiento entre nacionalistas georgianos radicales y moderados y de los movimientos secesionistas abjazo y osetio, fue aprovechado por Moscú para utilizar las mencionadas fuerzas armadas a favor de los separatistas como forma de presionar a Tblissi.

¹³ Vid. SMITH, P. *The post-Soviet States*, London, Arnold/Oxford University Press, 1999, pp. 170-172.

respecto del Cáucaso y, en particular, de Georgia¹⁴, estado que ha desempeñado a un papel significativo en los conflictos que afectan directamente a Moscú: como por ejemplo, las guerras en Chechenia. En este sentido, la república secesionista chechena ha llevado a cabo una política oscilante. Así, durante el régimen de Dudayev, apoyó y sirvió de refugio al presidente georgiano Gamzajurdia en su lucha por mantener la independencia de Georgia. Sin embargo, no ha dudado en respaldar a los separatistas abjazos durante el gobierno de Schevardnadze. A su vez, en estas relaciones a tres, Rusia ha acusado al gobierno georgiano de dar cobijo a rebeldes chechenos durante las guerras de 1995 y 1999. En fin, en ese “rompecabezas” del Cáucaso, Georgia aparece para Moscú, como la pieza de difícil “encaje”.

Para turcos e iraníes, la desaparición de la URSS dejó “las puertas abierta” a posibles acciones en la zona¹⁵. En su política hacia Georgia, Turquía¹⁶ ha ido estableciendo lazos, particularmente, en el ámbito de la economía, la energía y de las comunicaciones¹⁷, de ahí que se puede hablar de una cooperación efectiva (en particular en el ámbito de espacio del Mar Negro). Respecto a los conflictos georgianos y, en general, de los de Cáucaso, Ankara ha mostrado cierto soporte a la causa de las comunidades musulmanas (azerís, abjazos, adzharios), que se explica por la presencia de miembros de estas comunidades dentro de las fronteras turcas¹⁸.

Irán tiene importantes vínculos con la región del Cáucaso que formaba parte de la antigua Persia, y no ha dejado nunca de “mirar” hacia lo que, desde su punto de vista, se denomina el “Cáucaso Norte”. La seguridad y el mantenimiento de buenas relaciones con sus vecinos Azerbaiyán, Armenia y Georgia (con la que no comparte frontera) constituyen parte de los objetivos de la política iraní. Si bien no puede rivalizar en influencia con Moscú, si lo hace abiertamente con Turquía ya que pretende que los turcos no sean los “únicos interlocutores” de los países de

¹⁴ MACFARLANE, S.N. “On the front lines in the near abroad. The CIS and the OSCE in Georgia’s civil wars”. En *Third World Quarterly*, 1997, v. 18, n. 3, pp. 509-525.

¹⁵ Vid. Vid. HALLIDAY, F. “The Empires Strike Back? Russia, Iran and the New Republics”. En *The World Today*, 1995, v. 51, n. 1, pp. 220-222.

¹⁶ Sobre el tema vid. VANER, S. “La politique transcaucasienne de la Turquie”, en DJALILI (ed.), 1995, op. cit., pp. 169-180; y DE PAUW, F. “Turkey’s Policies in Transcaucasia”, en COPPIETERS (ed.), 1996, op.cit., pp. 179-192.

¹⁷ Un hecho destacado es la permeabilidad de la frontera turco- georgiana. La localidad de Sarp, República Autónoma de Adzharia, conocida como “la puerta del Cáucaso”, es una de las más dinámica de la región, contabilizándose, un promedio de casi 5000 personas al día que entran y salen, ibid. p. 175.

¹⁸ Ello se explica por las emigraciones que se producen de estas comunidades hacia Turquía en el siglo XIX.

mayoría musulmana frente al exterior¹⁹. Teherán coopera con Georgia económica y financieramente en la construcción de vías que permitan la salida (oleoductos) del petróleo azerí y también en el ámbito de la industria militar (fabricación aeronáutica). No obstante, el afianzamiento de proyectos comunes entre los dos países está supeditado a la inestabilidad político-económica georgiana²⁰.

El tercer grupo lo conforman actores que, cada vez más, desempeñan un papel relevante en la zona. En este sentido se observan dos grandes subgrupos. El primero, de carácter gubernamental, reúne, por una parte, a estados lejanos al Cáucaso pero que tienen intereses económicos en la región, Estados Unidos (especialmente), Reino Unido, Francia, Alemania, Japón y China; y por otra parte, a las organizaciones internacionales presentes en los conflictos, ya sea para su gestión -Naciones Unidas y la OSCE- o para apoyar la labor de esta gestión -Consejo de Europa, Unión Europea (UE), CEI-. El segundo subgrupo está compuesto por las empresas transnacionales que se disputan la extracción y comercialización de las riquezas de la región²¹. El amplio espectro de actores y, en consecuencia, de intereses presentes en la región, no hace más que confirmar la complejidad de los conflictos, y particularmente lo complicado de su gestión.

Osetia del Sur: el conflicto

Osetia fue anexionada a la Rusia zarista en 1774 antes que la propia Georgia. En el ámbito de la Unión Soviética y como forma de control tanto del nacionalismo georgiano como del osetio, esta región fue dividida en 1922 entre Georgia, a la que correspondió la parte sur y la Federación Rusa que incorporó la parte norte (la separación fue tan radical, que incluso se impusieron distintos alfabetos, el latino al sur y el cirílico al norte). Osetia del Sur, con el estatuto de región autónoma y con capital en Tskhinvali, tiene una población de aproximadamente cien mil habitantes, mayoritariamente osetia (70% osetios y 30% georgianos). Esta mayoría ha tenido siempre la convicción de unirse con sus hermanos de la Osetia del Norte (con capital en

¹⁹ DJALILI, M. "L'Iran et la Transcaucasie" en DJALILI (ed.), 1995, op. cit., pp. 181-195

²⁰ Privados por los rusos de la materia prima necesaria para la construcción de aviones *Soukhof*, los iraníes son los principales proveedores de aluminio, material necesario para la fabricación.

²¹ Entre otras, la BP y la RAMCO (Reino Unido); la Statoil (Noruega), la Lukoil (Federación Rusa); la AMOCO, la Exxon, la UNOCAL y la Pennzoil (Estados Unidos); Elf (Francia); ITOSHU (Japón); Agip (Italia); Lukagip (ruso-italiana); Delta (Arabia Saudita); TPAO (Turquía); y OIEC (Irán).

Vladikavkaz), con una población numéricamente más significativa (seiscientos mil habitantes)²².

Las relaciones entre los principales actores del conflicto en Osetia del Sur, georgianos y osetios, han estado marcadas por profundas diferencias histórico-políticas. Para los primeros, los osetios son pobladores “tardíos”, recién llegan en el siglo XVII, y en ese sentido no constituyen una etnia con relevancia, con “legitimidad” dentro de la Georgia histórica. Son pobladores que hablan una lengua diferente (de origen iraní) y que ocupan un territorio llamado *Samachablo* (Osetia del Sur), situado en la región georgiana de Shida Kartli. Amén de la negación de derechos históricos, pesa sobre los osetios la acusación de colaboracionismo con los soviéticos con el objetivo de poner fin a la corta independencia de Georgia entre 1918-1921. Por su parte, los osetios achacan a los georgianos la puesta en práctica de políticas de asimilación y de verdadero genocidio cultural.

En el marco de la *Perestroika* y desde 1988, la tensión crece en Osetia del Sur. La negativa de Tbilissi a acceder a las demandas de mayor autonomía que solicita la región y las políticas llevadas a cabo desde el soviet de Georgia, con el fin de reforzar la situación de la minoría georgiana (promoción del georgiano como sola lengua de uso oficial; adopción de una legislación que prohibía la participación en las elecciones parlamentarias de todo partido opuesto al mantenimiento de la integridad territorial; y negativa de otorgar a la región el estatuto de república autónoma como Abjazia y Adzharia) activan el conflicto. En septiembre de 1990 las autoridades locales en Osetia del Sur deciden unilateralmente proclamar la “soberanía” y organizar elecciones parlamentarias. La respuesta de Tbilissi, con un gobierno encabezado por Gamzajurdia, será contundente, anulará las mencionadas elecciones y retirará el estatuto de región autónoma a Osetia. Estas medidas de la autoridad central acelerarán el conflicto que, en enero de 1991 degenerará en lucha armada. Los derroteros del conflicto no pueden ser más desventajosos para el gobierno central. Por un lado, el ejército soviético/ruso estacionado en Georgia dará apoyo a los osetios; y por otro, se producirán enfrentamientos entre distintas facciones nacionalistas, y a la contestación de Osetia se sumará la de Abjazia. En diciembre de 1991, el Parlamento osetio proclama la independencia del territorio, confirmada por referéndum con el 90% de votos a favor. En 1992 se produce la caída de Gamzajurdia y el nuevo presidente georgiano, Schevardnaze, no puede más que comprobar el estado crítico de la situación en

²² Un excelente estudio de las distintas nacionalidades y minorías existentes en el Cáucaso es el de CARATINI, R. *Dictionnaire des nationalités et des minorités en URSS*, Paris, Larousse, 1990.

el país: secesión efectiva de Osetia, contra-ofensiva de los partidarios del líder nacionalista derrocado y la amenaza de la secesión de Abjazia²³. Tbilissi recurrirá a Moscú en busca de ayuda y deberá aceptar la mediación rusa. En junio de 1992, en Sotchi, se firma un acuerdo entre la Federación Rusa y Georgia que pone fin al conflicto militar, no al conflicto político, con Osetia del Sur (se preserva la integridad territorial de Georgia, pero se permite conservar a Osetia su independencia de *facto*) El acuerdo de Sotchi, co-firmado por la dos Osetias, la del Sur y la del Norte, contiene principios vinculados a la solución pacífica del conflicto, como el cese el fuego, retirada de fuerzas militares de las partes, y creación de una línea de separación protegida por fuerzas paritarias de mantenimiento de la paz (Federación Rusa, Georgia y Osetia del Sur). A fin de supervisar el Acuerdo se crea una Comisión de Control Cuatripartita (CCC). Es significativo destacar la actitud de un actor, Osetia del Norte, que mostrará en todo momento cierta “moderación” en este conflicto. Vladikavkaz no se ha mostrado entusiasta respecto a la perspectiva de reunificación con Osetia del Sur. El por qué de esta conducta se justificaría por el litigio existente entre osetios del norte e ingushes por la región de Prigorodny, poblada mayoritariamente por osetios del sur. Este territorio, de nueve mil kilometros cuadrados, perteneció a la República de Chechenia-Ingushetia (disuelta en 1944), restablecida en 1957, la región quedó dentro de las fronteras de Osetia del Norte. Desde entonces, Ingushetia no la ha dejado de reclamar²⁴, y la posible unión de las dos Osetias reforzaría la posición jurídica de los ingushes²⁵.

En la línea de la internacionalización del conflicto, meses después de la firma de Sotchi, se iniciaría la gestión del conflicto por parte de la (OSCE). A tal fin se establece una Misión que comienza a actuar en diciembre de 1992 y que funciona sobre la base de acuerdos concluidos por la OSCE tanto con el gobierno de Georgia (enero 1993), como con las autoridades de Osetia del Sur (marzo 1993).

A partir de Sotchi, la evolución del conflicto ha estado estrechamente vinculada al estado de las relaciones ruso-georgianas, como así también al desarrollo de los conflictos que han tenido lugar en el Cáucaso (Chechenia) y,

²³ La situación interna de Georgia y la repercusión de ésta en el ámbito regional son abordadas en RADVANYI, J. “Les problèmes internes de la Georgie à la lueur des mutations géopolitiques de la zone caucasienne”, en DJALILI (ed.), 1995, op. cit., pp. 49-66.

²⁴ Vid. GHEBALI, 1996, op. cit. p. 277 y extensamente en KARAM y MOURGUES, 1995, op. cit., pp.209-212 y pp. 354-356.

²⁵ Vid GHEBALI, V.Y. “ L’OSCE et l’ONU face aux conflits du Caucase (Haut-Karabakh, Ossetie du Sud, Abkhazie), en DJALILI (ed.), 1995, op. cit., pp. 239-240.

que de una forma u otra, afectan a toda la región. Si bien se logró poner fin al enfrentamiento militar, la solución política del conflicto no se ha alcanzado. En este sentido, hay dos grandes períodos en la marcha de los acontecimientos desde Sotchi. El primero, en el que la mediación rusa y la gestión de la OSCE logran que las partes alcancen ciertos acuerdos y compromisos (por ejemplo, una legislación más amplia sobre las nacionalidades en el marco de una nueva Constitución para Georgia). Sin embargo, los principios “irreconciliables” de partida tanto de osetios (auto-determinación) como de georgianos (autonomía en el marco de la integridad territorial del estado) actuarán como obstáculos en el progreso para alcanzar una solución pacífica a la crisis. A esto hay que añadir la influencia de las guerras chechenas, que dificultan las relaciones entre Rusia y Georgia²⁶. Las circunstancias mencionadas no harán más que paralizar el proceso político de arreglo hasta finales de 1998. El segundo período, iniciado en 1999, ha significado una reactivación de las conversaciones, pero siempre supeditadas a una solución global de los problemas georgianos. Hoy por hoy, la realidad es que el estado georgiano no ejerce, o ejerce parcialmente, su jurisdicción sobre Osetia el Sur, pudiéndose calificar al conflicto de “estancado”²⁷.

La gestión del conflicto

La participación tardía de actores internacionales (otros estados y organizaciones internacionales) para mediar y/o gestionar el conflicto osetio en el marco del estado georgiano se explica por distintas razones. El carácter de asunto interno (era un problema georgiano), la falta de experiencia y de instrumentos internacionales para hacer frente a los conflictos (los principios consensuados se dirigían a dirimir crisis de tipo interestatal y no intraestatal), y, el hecho de que el Cáucaso, por razones estratégicas, económicas y de seguridad formaba parte de la zona vital de la Federación Rusa. De ahí, la dificultad de actuación. Sin embargo, una vez que el conflicto escapa de las manos del estado gestor central (Georgia), adquiere una nueva dimensión que posibilita la participación de otros actores, y en consecuencia, la internacionalización. En el caso de Osetia del Sur se pueden distinguir distintas etapas en la evolución de la gestión del conflicto, cada una con rasgos propios.

²⁶ Desde distintos ámbitos rusos (medios de comunicación, militares, clase política, etc.) se ha acusado a Georgia de asistencia a los combatientes chechenos en el Valle de Pankissi, vid. *in extenso*, GORDADZÉ, T. “Georgie 1999-2000. “Le spectre de la déstabilisation”. En “Le pays de la CEI en 1998-1999”, *Le Courrier des Pays de l’Est*, 2000, n. 1010, pp. 41-50.

²⁷ Sobre la situación actual de Osetia del Sur en el marco de Georgia vid. TSOULOUKIANI, 2000, op. cit.

La primera etapa, septiembre de 1990 (declaración de soberanía osetia) a marzo de 1992 (caída de Ganzajurdia), se caracteriza por el intento de gestión en solitario de Tblissi, sin otro resultado que el riesgo de desintegración del estado. La segunda, marzo de 1992 (llegada al poder de Schevardnadze) a enero de 1993 (comienzo de actuación de la OSCE) se distingue por la actuación de la Federación Rusa. En este sentido es posible diferenciar el doble papel llevado a cabo por Moscú,. Por un lado, actuando casi como una parte más en el conflicto, dando apoyo militar directo a los nacionalistas osetios; como forma de obligar a Georgia a deponer su actitud de distanciamiento de la Federación y de la CEI. Por otro, una vez doblegada la posición georgiana, como mediador principal del conflicto. La política rusa hacia la zona ha sido acertadamente descrita como la de "jefe de orquesta"²⁸. Sólo después del acuerdo de Sotchi (junio 1992), y de la puesta en marcha de lo estipulado (creación de la CCC, fuerzas de mantenimiento de la paz, etc.) que permite a Moscú el control de la situación, se deja paso a la entrada de la OSCE. Organización a la que Georgia se había incorporado formalmente enero de 1992.

La tercera etapa, enero de 1993 inicio de la gestión por parte de la OSCE a diciembre 1998, incorporación activa de nuevos gestores, se particulariza por el trabajo llevado a cabo, por la OSCE conjuntamente con la CCC creada en Sotchi. El primer instrumento OSCE²⁹ para la gestión del conflicto es, como se

²⁸ Vid. TINGUY, A. "La Russie en Transcaucasie: chef d' orchestre ou mediateur", en DALILI (ed), 1995, op. cit. ,pp. 145-168.

²⁹ Desde la Carta de París (1990), la OSCE ha desarrollado distintos instrumentos, es decir medios adecuados para evitar, gestionar y solucionar conflictos de modo pacífico, en función del estadio en el que se encuentre una situación-problema dentro de su área de cobertura. Dichos instrumentos se aplican en el ámbito de: la alerta temprana de las situaciones que puedan degenerar en crisis, la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Así como instrumentos de alerta temprana se encuentran las consultas políticas periódicas llevadas a cabo en el seno de las estructuras (Consejo Ministerial (CM), Consejo Superior (CS), Reuniones de Revisión (RR), etc.) y de las instituciones de la Organización (por ejemplo, el Secretario General, la Oficina de las Instituciones Democráticas y de los Derechos Humanos (OIDDH) y el Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales (ACMN)). En el campo de prevención y de gestión de conflictos se cuenta con los mecanismos OSCE en el ámbito de la seguridad (arreglo pacífico de controversias -Mecanismo de La Valetta-, situaciones de emergencia -Mecanismo de Berlín-, actividades militares no usuales -Mecanismo de Viena-) y de la dimensión humana (mecanismo de Moscú), así como también los grupos de gestión *ad hoc* y las misiones de relatores y de encuesta y de larga duración. Sobre la OSCE y la gestión de conflictos vid, entre otros, GHEBALI (1996), op. cit.; RAMELOT, V. y REMACLE, E. *L'OSCE et les conflits en Europe*, Bruxelles, GRIP, 1995, y SAINZ, N. "Gestión de conflictos en la Europa de post-guerra fría: Las relaciones Federación Rusa-estados bálticos en el marco de la OSCE", en FLORES JUBERIAS, C. (ed.) *Actas del I Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental*, Cuadernos Constitucionales, 1999, n. 28/29 (verano/otoño), v. 2, pp. 51-80.

ha mencionado, la puesta en marcha de una Misión de larga duración que en la actualidad continua trabajando (se han ido renovando anualmente los mandatos, el último en octubre de 2001). La Misión (compuesta por diplomáticos, expertos militares y especialistas en el campo de la dimensión humana), complementada por otros instrumentos OSCE – OIDDH, RR, CM, CS, etc.- ha tenido una triple función, la de establecimiento de la paz (*peace-making*), la de mantenimiento de la paz (*peace-keeping*) y la de consolidación de la paz (*peace-building*). En el ámbito del establecimiento de la paz, amén de buenos oficios y de mediación la OSCE se encargó fundamentalmente de la creación de confianza entre las partes en conflicto. En este sentido, se produjeron distintos encuentros en los que osetios (del norte y del sur) y georgianos se comprometieron a cooperar en temas sensibles: estatuto de Osetia del Sur dentro de Georgia, refugiados, reconstrucción económica, etc. Resultados palpables de los compromisos fueron las distintas mesas redondas (en Tbilisi y Vladikavkaz) que tuvieron lugar entre 1994 y 1995 con dirigentes políticos de las parte implicadas. Paralelamente a esta actividad OSCE, se activa la CCC, encargada de supervisar y coordinar las fuerzas de mantenimiento de la paz, a la que se dotar con nueva competencias (noviembre 1994), se le otorga la capacidad de la gestión política del conflicto. Así, OSCE y CCC se convierten en gestoras conjuntas de la crisis. En materia de mantenimiento de la paz, la OSCE se ha encargado de la observación y de la verificación de la actuación de las fuerzas de paz colectivas. Quizás uno de los aspectos más significativos de la actuación OSCE es la que concierne a la consolidación de la paz, es decir actuar para la estabilización política y para la creación de estructuras democráticas, materia en la que la organización contará con la colaboración de otras entidades. Una cuestión a destacar es que, desde el ámbito de la OSCE, la gestión del conflicto se ha basado en una premisa fundamental: negociar en base a la mayor autonomía posible para Osetia del Sur (tanto a nivel cultural como político) respetando la integridad territorial del estado georgiano. En este sentido, y comparativamente, los georgianos se han mostrado más flexibles frente a la rigidez de los osetios. El proceso de gestión del conflicto sufrirá una importante paralización (1997-1998) como producto de los avatares de las guerras en el Cáucaso. Sin embargo, la OSCE procuró, en especial durante la presidencia noruega de la organización, reactivar los mecanismos para alcanzar una solución³⁰.

³⁰ Vid. OSCE/Consejo Ministerial de Oslo, diciembre 1998. Merced a la actividad de países nórdicos, Noruega, Suecia, se posibilitaron encuentros a alto nivel entre las partes, como el del Ministro de Estado de Georgia a Tskhinvali (febrero 1999).

La cuarta y última etapa abarca desde 1999 a la actualidad, destacándose por cierto “renacimiento” de la gestión y fundamentalmente, por el incremento de actores que se vinculan. Lo que posibilita la ampliación de la agenda temática y abordar la solución del conflicto de forma multidimensional (crimen organizado, comunicaciones, contrabando, derechos humanos, reconstrucción económica, refugiados, desmilitarización, etc.). A la labor de la OSCE, se suman la del Consejo de Europa³¹, la de la UE³², la del Alto Comisionado de Naciones para los Refugiados (ACNUR)³³. A modo de síntesis, en este proceso de gestión del conflicto osetio cabe destacar dos grandes gestores. Por un lado, la Federación Rusa y el papel que este estado atribuye a una institución, la CCC, que paulatinamente va adquiriendo mayor protagonismo (dirección y coordinación de Fuerzas de Mantenimiento de la Paz, gestión política, etc.). Por otro, el de las organizaciones internacionales que han actuado dentro del marco de lo pactado y acordado por Moscú y las partes implicadas en el conflicto. Se puede afirmar que Sotchi ha marcado las pautas de la gestión.

Abjazia

Las bases del conflicto abjazo difieren de las del conflicto de Osetia del Sur. En primer lugar, y a diferencia de los osetios, los abjazos (de la rama de los cherkesos) son unos de los primeros pueblos asentados en lo que constituye la Georgia histórica al igual que los georgianos, mingrelios y meshketos. En este sentido, hay que mencionar que durante siglos (VII al X) parte del Cáucaso occidental se denominó Abjazia, debido a la dominación ejercida por este pueblo sobre el territorio de Georgia. La islamización permitió a los abjazos la independencia de Georgia y en tanto que antigua posesión del Imperio Otomano, fue primeramente un “protectorado” de la Rusia zarista hasta que en 1864 es anexionada definitivamente. Una vez constituida la Unión Soviética, Abjazia es federada a Georgia (1921) y en 1930, se suprime su estatuto de entidad federada y se la declara república autónoma. Al igual que en el caso osetio estos cambios de categoría administrativa actuarían como forma de control, por parte de Moscú, de los nacionalismos georgiano y abjazo. En

³¹ Georgia estuvo pendiente de incorporarse al Consejo de Europa hasta el 2000.

³² Por iniciativa de la Misión OSCE, la UE es invitada a participar en la gestión del conflicto, concediéndose a la Comisión Europea el estatuto de observador en la CCC (vinculada a los temas de rehabilitación económica y temas económicos conexos).

³³ ACNUR se encarga de la situación de los refugiados tanto georgianos expulsados de la región, como también de los que ha producido la guerra en Chechenia. ACNUR, OSCE y Consejo de Europa participan como observadores en las negociaciones entre Georgia y Osetia del Sur para la restitución de derechos de arrendamiento y propiedad de los refugiados.

segundo lugar, y también al contrario de lo que sucede con los osetios, los abjazos son numéricamente minoritarios en su propia región. Debido a las guerras ruso-turcas de 1864 y de 1877-1878, casi dos terceras partes de la población se refugió en Turquía, entonces los abjazos constituían el 90% de la población total de la región. Según el censo federal de 1989, la población estaba constituida por 47% de georgianos, 18% de armenios, 17% de abjazos y 13% de rusos. Con capital en Sujumi, con costas sobre el Mar Negro y habiendo sido una de las regiones más prósperas, Abjazia ocupa una situación geo-estratégica privilegiada tanto para georgianos como para rusos³⁴.

El conflicto

Al igual que en el caso osetio, los abjazos han privilegiado sus relaciones con Moscú, más que con Tbilissi (han solicitado la anexión a Rusia en distintas oportunidades, incluso en la actualidad proponen su incorporación como una solución al conflicto). Abjazia, históricamente, ha visto amenazada su identidad debido a la política de dominio ejercida por los georgianos, de ahí que haya jugado siempre la baza de acercamiento a Rusia (como “mal menor” al que hacer frente). En el marco de las estructuras soviéticas, y con motivo de la adopción de una nueva Constitución en 1977, Abjazia solicitó su incorporación a la Federación Rusa. Solicitud que fue denegada, pero que se compensó atribuyendo a los abjazos una representación mayoritaria dentro del Parlamento (44%, frente al 40% concedido a los georgianos y el 16% a otras minorías). Esta distribución de escaños no satisfizo ni a abjazos, que la consideraron insuficiente, ni a georgianos para los que fue discriminatoria, ya que constituían el grupo mayoritario de la población.

Tras la declaración de independencia de Georgia, el Parlamento Abjazo proclamará la de Abjazia (con la abstención de los representantes georgianos) en julio de 1992. La guerra civil que vive Georgia en esa época determina todos los ámbitos de la política y la situación abjaza no será ajena a esta situación. A fin de controlar a los insurgentes, se bombardea³⁵ el Parlamento abjazo y se lo disuelve (agosto 1992). De esa manera la crisis abjaza asume la forma de un conflicto armado entre georgianos y abjazos (1992-1994).

³⁴ Vid. DALE, C. “Turmoil in Abkhazia: Russian Responses”, en *RFE/RL Research Report*, 1993, v. 2, n. 34, pp. 49-55.

³⁵ La mayoría de los especialistas consideran que el ataque al Parlamento abjazo fue un accidente o en todo caso, una decisión personal del entonces Ministro de Defensa georgiano, Kitovani, y no una acción decidida por el presidente Schevardnadze; vid. GHEBALI, 1995, op. cit., p. 240; GHEBALI, 1996, op. cit., p. 282 y FULLER, E. “Mediators for Transcaucasia’s Conflicts”. En: *The World Today*, 1993, mayo, vol. 49, n. 5, p. 91.

El conflicto³⁶ se decantará rápidamente a favor de los abjazos, que ayudados por combatientes voluntarios de diferentes procedencias (Rusia, Transnistria; Armenia y del norte del Cáucaso) controlarán, en septiembre de 1993, toda Abjazia. El margen de actuación de las autoridades de Tbilisi respecto al conflicto será nulo, por lo que se recurrirá a la Federación Rusa para solicitar apoyo político (y militar) y preservar la integridad territorial frente al triunfo de los secesionistas. Como en el caso osetio, la ayuda rusa estará supeditada a una serie de condiciones, como la integración en la CEI y la participación en el sistema de seguridad colectiva de Tashkent. Después del cese el fuego, en 1994, las negociaciones para la resolución del conflicto abjazo han sido tremendamente difíciles (la violencia de la guerra ha marcado profundamente a ambas partes). En todos estos años, Tbilisi ha puesto como precondition el retorno de casi trescientos mil refugiados georgianos (expulsados como consecuencia de la “limpieza étnica” producida en la República Autónoma), pero por ahora es casi imposible dada las condiciones que pretenden se cumplan las autoridades abjizas (una vuelta condicionada a si los refugiados se reconocen como “ciudadanos de la república independiente de Abjazia”³⁷). Desde comienzos de 2000, se puede notar cierta flexibilidad por parte de Tbilisi y de Sujumi. En este sentido, Georgia no ha rechazado la posibilidad de existencia de una estructura federal que vertebrase el estado, frente a la tesis de estado unitario mantenida desde el fin del conflicto armado. Por su parte, la república separatista no descarta, en lo relativo al estatuto de Abjazia, la idea de una confederación con Georgia, dejando en un segundo plano las reivindicaciones iniciales de independencia o integración en la Federación Rusa. Al igual que en el caso osetio, Abjazia tiene una situación *sui generis* dentro de Georgia, que estados como el ruso no dudan en fomentar³⁸.

³⁶ Sobre el conflicto y su evolución vid. COPPIETERS, B.; DARCHIASHVILI, D. y AKABA, N. (eds.) *Federal Practice: Exploring Alternatives for Georgia and Abkhazia*, Bruxelles, VUB University Press, 2000.

³⁷ Vid. TSOULOUNI, 2000, op. cit., p.55.

³⁸ A finales de 2000, la Federación Rusa introdujo, unilateralmente, un régimen de visado con Georgia. Pero decidió no aplicarlo a las regiones secesionistas de Osetia del Sur y de Abjazia, lo que ha equivalido al no reconocimiento del principio de integridad territorial de Georgia. El “lenguaje” político utiliza la expresión “territorio nominal de la República de Georgia” para designar a Georgia. De esta forma se establece una distinción entre la Georgia anterior a los conflictos secesionistas y la posterior; vid. GORDADZÉ, 2000, op. cit., p. 46.

La gestión del conflicto

La gran responsabilidad de gestión del conflicto en Abjazia correspondió a Naciones Unidas (NNUU), que se hizo cargo por primer vez de una crisis que tenía lugar en el espacio ex—soviético. Su actividad fue complementada con otros gestores “oficiosos”, la Federación Rusa, la OSCE y la CEI. En casi una década de gestión, el conflicto sigue abierto, en particular su solución política. Si en el caso osetio es posible establecer etapas claramente diferenciadas en torno a gestión y su dinámica (paralización, reactivación, productos de negociación, etc.). En el caso abjazo, las etapas vienen estipuladas, particularmente, en base al grado de “internacionalización” del conflicto (incremento de actores y de espacios que de una forma u otra intervienen en vías de ayudar a la solución). *Grosso modo*, se pueda hablar de dos grandes períodos en la gestión, el de 1992-1995, que se caracteriza por la labor de NNUU y la CEI; y el de 1995-2001, que destaca por una mayor participación de otras entidades, la de la OSCE, la de otras organizaciones (ACNUR, Banco Mundial, por ejemplo), y la de otros estados (Turquía, Grecia), para mencionar algunos ejemplos. En este sentido, lo más significativo, es observar como interactúan los distintos actores, y cómo éstos se organizan en torno a la política del gran “facilitador”³⁹ de la zona: Rusia. De ahí que el análisis se centre en este último aspecto, la relación de la Federación con los gestores.

En la relación NNUU-Rusia, la evolución de los acontecimientos ha puesto de manifiesto el claro papel de dominio de la Federación en la gestión. En efecto, el “estreno” de NNUU en el ámbito de la gestión en el espacio ex—soviético, llevó a la organización a actuar con suma cautela y cierta flexibilidad en el conflicto de Abjazia. La organización asumió funciones ya clásicas para ella, el establecimiento y el mantenimiento de la paz. Funciones que paulatinamente, la Federación Rusa fue asumiendo en su favor. Para la gestión del conflicto abjazo, NNUU, estableció un instrumento, la Misión de Observación de Naciones Unidas en Georgia, MONUG⁴⁰ (1993). Misión que nació, en cierto sentido, “caducada”, puesto que parte de las competencias atribuidas (establecimiento de la paz) ya había sido desempeñada unilateralmente por la Federación Rusa (facilitar el cese el fuego). Junto a la MONUG, NNUU, estableció la posibilidad, previo consentimiento de las partes, de desplegar fuerzas de mantenimiento de la paz de NNUU o “de otras fuerzas bajo mandato de NNUU”. La existencia de tal opción, “otras fuerzas”, también

³⁹ En los documentos de NNUU referentes a Abjazia, se menciona a la Federación Rusa, calificándola como de “facilitadora”.

⁴⁰ Naciones Unidas, *Resolución 858 del Consejo de Seguridad*, 24 de agosto 1993. Antes de la Misión, el Secretario General de Naciones Unidas ofreciendo buenos oficios.

permitiría a Moscú avanzar en su política de afianzamiento en los conflictos georgianos. Una petición conjunta ruso-georgiana y de la CEI a NNUU posibilitó el despliegue de Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de la CEI (FMPC), en mayo de 1994, en la frontera abjazo-georgina. Fuerzas, cuyas funciones, serían coordinadas primigeniamente por la MONUG. De esta forma, Rusia y la CEI, reforzaban su protagonismo en el conflicto abjazo, no sólo habían logrado el cese de las hostilidades (establecimiento de la paz), sino que asumían funciones de interposición (mantenimiento de la paz), con la singularidad que los tres mil integrantes de las FMPC eran rusos⁴¹. Dicho protagonismo se acrecentará aún más cuando el Consejo de Seguridad de NNUU modifique el mandato de la MONUG y se le atribuyan funciones de mantenimiento de la paz “indirectas”, es decir sólo observación de las FMPC (abandonando la coordinación). De esta forma, Moscú, había subrogado de *facto* atribuciones de NNUU.

Referente a la relación de la Federación con otros actores internacionales que participan en encontrar solución al problema abjazo, la dinámica de colaboración ha sido similar a la de NNUU, la del protagonismo ruso. Aquí habría que discriminar dos grupos de actores. Por un lado, el constituido por la OSCE, que gestora del conflicto que casi en paralelo al abjazo tiene lugar en Osetia del Sur, sugerirá a NNUU el oficializar la colaboración de gestión en los conflictos georgianos para una mejor solución de los mismo. La utilización de los mismos criterios y principios de gestión (el de la integridad territorial para Georgia y el de mayor autonomía para los abjazos dentro de Georgia) es el argumento empleado por la OSCE (propuesta sueca) para solicitar a NNUU la posibilidad de trabajar conjuntamente, con una división racional de tareas en los dos conflictos georgianos⁴². En este sentido, se destaca la necesidad de creación de la figura de un Representante Especial Común, al más alto nivel, encargado de gestionar y coordinar las cooperación entre ambas organizaciones. La tesis de gran parte de los países OSCE, respecto a los conflictos en Georgia es la de abordarlos de forma integrada y con una cooperación de tipo funcional. Sin embargo, las propuestas de la OSCE son

⁴¹ En una comunicación dirigida al Secretario General de Naciones Unidas, la Federación Rusa hace saber que el envío de fuerzas militares es el único medio de evitar que el conflicto vuelva a estallar. Asimismo hace saber que la CEI no pretende reemplazar a NNUU, sino actuar de acuerdo al capítulo VIII de la Carta de NNUU (Acuerdos Regionales) y que se paulatinamente las FMPC se irán dotando de efectivos de otras nacionalidades de la CEI, vid. Naciones Unidas, *Documento S/1994/732*, 21 de junio de 1994.

⁴² Se propone la participación de ambas organizaciones en Abjazia y Osetia del Sur y la creación de algún tipo de vínculos administrativo entre la MONUG y la Misión OSCE que apoyase su labor.

rechazadas (negativa rusa). Perdiéndose así, una oportunidad para rentabilizar esfuerzos y mejorar la gestión. Este rechazo que implica la no oficialidad de gestión por parte de la OSCE, no quiere decir que la organización permanezca al margen del conflicto abjazo, puesto que, paulatinamente, se van observando “síntomas de mejora” en la colaboración OSCE-NNUU (por ejemplo, desde la oficina OSCE en Tbilissi, se asiste a la MONUG). Posiblemente, con el tiempo, vista la experiencia y la disponibilidad de instrumentos de gestión que tiene la OSCE; y debido a la presión de algunos estados participantes en la OSCE (países comunitarios y nórdicos en general) no sería de extrañar que se formalice algún vínculo oficial con el conflicto (en el ámbito de la reconstrucción post-conflictos, construcción de la paz).

Por otro lado, tenemos el grupo de actores que de alguna manera, y desde los últimos años, desea “decir algo” respecto a Georgia. Desde mediados de los años noventa, Abjazia en particular, y Georgia, en general, comienzan a estar presentes en las agendas de más actores internacionales (mantenimiento, siempre, la exclusividad de la gestión para NNUU y la CEI). Organizaciones económicas (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), organizaciones especializadas de NNUU (ACNUR, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y grupos vinculados a ella, como el Grupo de Amigos del Secretario General de NNUU (que colaboran presentando y sugiriendo propuestas a las partes a fin de allanar las dificultades para alcanzar una solución.) son cada vez más recurrentes. Así como también estados, con vínculos históricos y culturales próximos a abjazos (Turquía) y a georgianos (Grecia)⁴³. Para la mayoría de los analistas este interés creciente, en solucionar el conflicto en Abjazia, se explicaría en términos especialmente económicos: necesidad de estabilizar la zona. En este ámbito, la Federación también ha dejado sentir su presencia, constituyéndose en el principal socio económico de Georgia, con inversiones particulares en Abjazia.

Reflexiones en torno a la gestión de los conflictos

La valoración de la gestión de los conflictos tratados debe realizarse desde una doble dimensión. La primera es la de los conflictos en sí y las características que presentan.

⁴³ En octubre de 1998 y junio de 1999, Estambul y Atenas, organizaron encuentros entre representantes de los dos lados para “aumentar la confianza, mejorar la seguridad y promover la cooperación”, vid. Naciones Unidas, *Resolución 1255 del Consejo de Seguridad*, 30 de julio de 1999.

Los dos casos analizados, Osetia del Sur y Abjazia, constituyen ejemplos acabados del tipo de conflictos que tienen lugar en la Europa de post-guerra fría. Es decir, conflictos de alguna manera “novedosos” o “resurgidos”, internos y complejos (el caso yugoslavo aparece como paradigma de ellos), cuya intraestatalidad constituye al mismo tiempo su rasgo distintivo y entraña la dificultad de la gestión. Dentro del amplio espectro de modelos de confrontación existentes en el espacio ex-soviético, Abjazia y Osetia del Sur, responden a los que los especialistas denominan “étnico-secesionistas”. (que se producen entre entidades incorporadas o presentes en un mismo estado). Conflictos que si bien eclosionan desaparecido el gestor central del espacio en el que existían (Unión Soviética), lo que permite la entrada de otros actores con intereses en la zona, tienen profundas raíces históricas que condicionan su evolución y particularmente su gestión. Con el agravante añadido de la importancia económica y estratégica que adquiere la región por los recursos presentes. No es baladí, la presencia y el interés en reactivar económicamente a Abjazia (no así Osetia del Sur) tanto por instituciones internacionales, como por la propia Rusia.

Siguiendo la tónica de la complejidad, hay que señalar otro elemento significativo. En Georgia, se puede afirmar que existe una triple dinámica conflictiva, la que padece el propio estado georgiano como tal (guerras civiles, desestructuración económica, poder creciente del crimen organizados, reformulación del propio estado -¿existe?-); la que enfrenta al gobierno estatal con entidades nacionales secesionistas; y, la que, a nivel internacional, sostiene con Rusia. De aquí, que se hable más del estado georgiano como “moribundo” que como “enfermo”. Los conflictos también han puesto de manifiesto, las carencias, los desequilibrios, las “inestabilidades”, en palabras de los especialistas, susceptibles de generar inseguridad, en Georgia y en el Cáucaso en general. El proceso político de la gestión de los conflictos debe hacer frente, no sólo a como contener el enfrentamiento militar, sino también a otros temas como la violación de derechos humanos, los flujos de desplazados y refugiados, el déficit democrático, la reactivación de la economía, etc., que directamente inciden en las relaciones entre estas entidades.

La segunda dimensión es la del papel desempeñado por los actores internacionales encargados de gestionarlos, organizaciones internacionales y Federación Rusa. Si bien los conflictos que tenían lugar en el territorio de la Unión Soviética (Alto-Karabaj), constituían teóricamente una “window of opportunity” para la actuación de las organizaciones internacionales, como la OSCE, ninguna participó en la gestión de situaciones conflictivas hasta la disolución oficial, diciembre de 1991. Hasta esa fecha se mantuvo a rajatabla la aplicación del principio de no injerencia en los asuntos internos de un estado

(presente en NNUU y en la OSCE). Además, de ésta, otras circunstancias explican que las organizaciones se mantuviesen al margen. Una, ya apuntada, el tipo de conflictos, intraestatales, ante los que no había experiencia ni tampoco medios para actuar (códigos, principios consensuados, todo había sido pensado en función de relaciones interestatales). Por lo que, la política que se aplicó fue de carácter meramente reactivo (frente a las crisis, crear instrumentos, incluso *ad hoc*). Otra fue que la región constituía, constituye, parte del “extranjero” cercano” de la Federación y se debía contar con su beneplácito para actuar en la zona, tanto desde el ámbito de la OSCE como de NNUU. En este sentido y desde 1992 el protagonismo ruso en los conflictos de la ex—Unión Soviética se acrecienta de manera significativa tanto a nivel unilateral, como a través de la CEI. Lo que permite hablar del “factor ruso” para cualquier solución política. De manera global, el balance de la gestión de los conflictos georgianos por las organizaciones internacionales es negativo, no se han solucionado, están ahí, estancados, y las actuales líneas de gestión distan de ser efectivas. Posiblemente, las vías para revertir esta situación, amén de la voluntad política de los actores, se encuentren en una mayor colaboración y coordinación de los gestores y, en este sentido, es significativa la presión que se pueda ejercer desde fuera de la zona. Si hace una década lo que sucedía en el Cáucaso, no interesaba a Occidente, hoy la región ocupa un lugar privilegiado en la agenda internacional.