

al futuro. Pero la mayoría de las normas que por los Acuerdos de Basilea habían dirigido hasta ahora a los legisladores nacionales en su tarea de elaboración de normas internas imponían criterios adecuados. Es el momento, por tanto, de reformar aquellos elementos mejorables y reforzar los que ya estaban marcando la buena dirección.

El carácter de *soft law* de las normas del Comité de Basilea, que ha puesto en duda su eficacia en muchas ocasiones, es sin embargo una ventaja si se tiene en cuenta la materia que se está regulando. Se trata de cuestiones de naturaleza financiera, que evolucionan constantemente, y en las que el consenso es tarea complicada. La diversidad de ordenamientos jurídicos confirma la conveniencia del uso de este tipo de normas.

Rosana GARCÍANDÍA GARMENDIA

Universidad de Navarra

## 5. EL CONFLICTO ENTRE GEORGIA Y RUSIA UN AÑO DESPUÉS (A PROPÓSITO DEL INFORME TAGLIAVINI).

El pasado 30 de septiembre de 2009 fue publicado el Informe de la Misión de Investigación Internacional Independiente sobre el conflicto desencadenado en agosto de 2008 entre Georgia y Rusia, en relación con las regiones secesionistas de Osetia del Sur y Abjasia. El Informe se realizó como consecuencia de la decisión del Consejo de la Unión Europea (Decisión 2008/901/PESC), adoptada el 2 de diciembre de 2008, en la que se establecía como objeto de la misma «investigar los orígenes y el desarrollo del conflicto en Georgia, incluso en relación con el Derecho internacional, el Derecho humanitario y los derechos humanos, y las acusaciones realizadas en este contexto». La Decisión nombraba igualmente a la diplomática suiza experta en el Cáucaso, Heidi Tagliavini, Jefe de la Misión de Investigación Internacional, quien debía fijar con total independencia los procedimientos y métodos de trabajo, durante el período de actuación de la Misión (2 de diciembre de 2008 y 31 de julio de 2009), así como decidir su composición («expertos reconocidos, en particular juristas, historiadores, militares y expertos en derechos humanos»), para lo cual se establecía una financiación de un millón seiscientos mil euros. El Informe, que fue concluido tras nueve meses de trabajo por los diecinueve expertos que formaban la Misión, fue entregado en la fecha indicada a las partes en el conflicto, al Consejo de la UE, a la OSCE y a las Naciones Unidas.

El Informe, que consta de más de mil páginas repartidas en tres volúmenes, incorpora un minucioso análisis de las causas fundamentales de los conflictos en Georgia (Abjasia y Osetia del Sur), su evolución, en particular tras más de quince años de procesos de paz en tales regiones y su evidente fracaso, así como sus repercusiones en las ya de por sí tensas relaciones entre Georgia y Rusia y de forma más general entre ésta y Occidente.

Tras un primer volumen dedicado a llevar a cabo una contextualización del conflicto en el momento del estallido de la crisis en agosto de 2008, así como de sus consecuencias, el voluminoso segundo volumen (441 pp.) dividido en ocho capítulos, analiza cuestiones jurídico-internacionales de gran alcance, como el estatuto legal de Abjasia y Osetia del Sur, el derecho de autodeterminación o la secesión (capítulo III). Otras cuestiones de gran interés como el punto de vista de las partes en el conflicto (capítulo IV); las operaciones militares (capítulo V); el uso de la fuerza (capítulo VI) o las relativas al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Capítulo VII), son igualmente analizadas en este segundo volumen. El Informe finaliza con un tercer volumen (638 pp.) que incorpora el material facilitado por las partes (Georgia, Rusia, Osetia del Sur y Abjasia) a la Misión.

Conviene, sin embargo, detenerse en algunas de estas cuestiones por su gran interés. En particular, el Informe reconoce el derecho de autodeterminación a las regiones separatistas de

Osetia del Sur y Abjasia pero no el derecho a la secesión al encontrarse fuera de un contexto colonial. En relación con la política de Rusia de conceder masivamente la nacionalidad y los pasaportes rusos a los ciudadanos de ambas regiones y posteriormente de llevar a cabo su reconocimiento como Estados independientes, el Informe considera que constituyen una interferencia en los asuntos internos de Georgia así como un quebrantamiento de su integridad territorial.

El Informe analiza igualmente las operaciones militares llevadas a cabo durante el conflicto desde el punto de vista de las partes y constata la gran divergencia existente entre ellas, así como las apreciaciones e informaciones contradictorias sobre esta cuestión, lo que dificultó de forma muy notable a la Misión la tarea de establecer la secuencia de los acontecimientos ocurridos en agosto de 2008.

En relación con la cuestión central de la prohibición del uso y de la amenaza de la fuerza (art. 2,4 de la Carta de las Naciones Unidas), el Informe constata que todas las partes violaron el Derecho internacional: Georgia, porque con su ataque lanzado en la noche del 7 al 8 de agosto de 2008 sobre la capital de Osetia del Sur, Tsjinvali, inició el conflicto a gran escala, lo que no puede justificarse desde el punto de vista jurídico-internacional, aunque fuera la culminación de un período de tensiones, provocaciones e incidentes; Rusia, porque su intervención militar desproporcionada no puede justificarse por las necesidades de defensa de las fuerzas de paz rusas estacionadas en Tsjinvali, que habían sido atacadas por los georgianos, y mucho menos al llevar a cabo sus operaciones militares en territorio georgiano, y por lo tanto fuera de los límites administrativos osetio-georgianos; Osetia del Sur, porque a pesar de actuar en legítima defensa contra el previo ataque georgiano, siguió combatiendo tras el acuerdo de alto el fuego el 12 de agosto en poblaciones de etnia mayoritariamente georgiana; y, por último, Abjasia por la captura del valle del Kodori.

Finalmente, y en lo referente a las normas del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, una de las principales conclusiones del Informe es que todas las partes las violaron masivamente: ataques indiscriminados, detenciones ilegales, toma de rehenes, torturas y malos tratos, destrucción arbitraria de inmuebles y desplazamientos forzados, fueron llevados a cabo por ambos bandos en el transcurso de las hostilidades. Sin embargo, el Informe no acepta las alegaciones planteadas por Rusia y Osetia del Sur de que los combatientes georgianos cometieron genocidio contra la población surosetia, entre otras razones por no existir una intención de destruirla total o parcialmente, como exige el Derecho internacional y en particular el artículo 2 de la Convención para la prevención y sanción del crimen de genocidio. En cambio, el Informe admite que existen serios indicios de que se produjo en muchos casos una limpieza étnica contra los habitantes de etnia georgiana asentados en Osetia del Sur, y plantea dudas sobre la determinación o capacidad de las fuerzas rusas para prevenir y frenar las numerosas transgresiones perpetradas por las fuerzas regulares y grupos armados irregulares de Osetia del Sur, tanto antes como después de declararse el alto el fuego.

Conviene, no obstante, que para una mayor comprensión del desarrollo del conflicto, así como de sus consecuencias, en particular en las relaciones de Rusia con la OTAN y la UE, llevemos a cabo un análisis, aunque necesariamente breve por razones de espacio, de cómo se desarrollaron los acontecimientos y, de forma específica, las operaciones militares. Sin lugar a dudas, el conflicto, que según el citado Informe supuso más de 850 muertos, además de numerosos heridos y desaparecidos, así como el desplazamiento forzoso de más de 100.000 personas, 35.000 de las cuales todavía no han logrado volver a sus hogares, se enmarca en la ausencia de una solución definitiva para el estatus político de regiones con aspiraciones secesionistas, como ha ocurrido en otros conflictos surgidos en el territorio de la antigua Unión Soviética (Cfr. BLANC ALTEMIR, A.: *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004).

Sin lugar a dudas, el conflicto estaba dando síntomas alarmantes de «descongelación» desde 2007, pues a la entrada y posterior control de los georgianos en el valle del Kodori, en

territorio abjasio y próximo a la frontera con Georgia, se sucedieron una serie de acontecimientos y de graves incidentes, en particular la creación de una administración paralela y pro-georgiana en Osetia del Sur; el incremento de la actividad paramilitar de los surosetios en la frontera; las graves acusaciones vertidas por el Gobierno georgiano contra la actuación rusa en el conflicto en todos los foros internacionales; la celebración en Osetia de un nuevo referéndum para la independencia o la inestabilidad interna en Georgia. Por otra parte, Georgia ha llevado a cabo un esfuerzo militar considerable desde el acceso al poder de Saakashvili, multiplicando por diez su gasto militar constante y por cinco el porcentaje del PIB, además de recibir asistencia militar norteamericana (Cfr. ARTEAGA, F.: «Los enfrentamientos entre Georgia y Rusia por Osetia del Sur», Real Instituto Elcano. *ARI*, n.º 95/2008, p. 4).

Como en otras ocasiones y para frenar el desafío del Gobierno georgiano, que intentaba aproximarse a las estructuras occidentales desde el acceso de Saakashvili al poder, Rusia movió sus fichas en el tablero regional, en particular reactivando y descongelando los conflictos de Abjasia y de Osetia del Sur. La contundente oposición rusa al reconocimiento de Kosovo a partir de febrero de 2008, añadió todavía más argumentos a la decidida actitud de Rusia de buscar paralelismos entre el caso de la república balcánica y las regiones secesionistas norcaucásicas. Para ello institucionalizó sus ya estrechas relaciones con Abjasia y Osetia del Sur, lo que difícilmente podía ser compatible con su participación en las fuerzas de mantenimiento de la paz en la zona.

La estrategia de la provocación, que había ido alimentando recíprocamente el conflicto durante los últimos meses, pareció incrementarse a partir de abril de 2008 cuando fuerzas rusas derribaron un avión de reconocimiento no tripulado georgiano en Abjasia, lo que implicó un incremento tanto de las fuerzas rusas en el contingente de mantenimiento de la paz como del destacamento fronterizo georgiano. El derribo de otro avión georgiano en los días siguientes, motivó que Georgia abandonara el sistema de defensa aérea de la CEI, así como un incremento de la tensión fronteriza a ambos lados lo que provocó a su vez los primeros intentos de mediación por parte de Estados Unidos y de la Unión Europea, en particular a través del denominado «Grupo de Amigos» (formado a instancias del Secretario General de las Naciones Unidas por Francia, Reino Unido, Alemania, Rusia y Estados Unidos), que, por medio del Ministro alemán de Asuntos Exteriores presentó una propuesta de mediación que fue rechazada por el líder independentista abjasio, Sergei Bagapash, al contemplar la vuelta de 250.000 refugiados georgianos de la anterior guerra de 1992-94.

Los países occidentales miembros de dicho Grupo y más implicados en la mediación internacional del conflicto, Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Alemania, manifestaron reiteradamente su preocupación por la política de Moscú hacia los separatistas, exhortando a Rusia que suspendiera su decisión de establecer vínculos formales con los dirigentes de Abjasia y Osetia del Sur. La posición occidental se concretó en un comunicado conjunto emitido el 23 de abril de 2008, con ocasión pero al margen de una sesión del Consejo de Seguridad, que a pesar de los deseos de Georgia no llegó a pronunciarse sobre la crisis ruso-georgiana. El comunicado supuso, no obstante, una victoria moral para Georgia al conseguir que cuatro países occidentales, tres de ellos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, se distanciaran de Rusia, con el que estaban asociados en el mencionado «Grupo de Amigos», y plantearan reivindicaciones a Rusia en relación con su política hacia las regiones secesionistas. La reacción ante dicho comunicado fue significativa pues mientras el representante ruso ante el Consejo de Seguridad calificó como excesivo el comunicado, asegurando que la política de Moscú no significaba reconocer a las regiones separatistas, la OTAN apoyó el comunicado de sus cuatro miembros, poniendo en duda al mismo tiempo el papel de Rusia como mediador en los conflictos de Abjasia y Osetia del Sur.

La realización de unas maniobras militares en territorio georgiano durante el mes de julio, aunque anunciadas un año antes, con la participación de soldados norteamericanos, armenios, azerbaiyanos y ucranianos, no contribuyeron a rebajar la tensión, pues provocaron una respues-

ta similar al otro lado de la frontera surosetia por parte de las tropas rusas destacadas en dicho territorio. A principios de agosto el incremento de la tensión en dicha frontera era ya patente pues el intercambio de fuego entre el Ejército georgiano y los independentistas osetios, provocó las primeras víctimas y las primeras evacuaciones de personal civil, lo cual animó al gobierno georgiano a intentar un golpe de efecto que modificara la situación, y evitara la independencia definitiva de Osetia del Sur y por añadidura de Abjasia.

Las operaciones militares se iniciaron en la noche del día 7 de agosto de 2008, con el pretexto de neutralizar las fuerzas rebeldes surosetias que según el gobierno georgiano atacaban a las población civil, aunque el objetivo último fuera la recuperación de los territorios rebeldes, como ya hemos advertido anteriormente. A pesar de que la resistencia surosetia fue más firme de lo previsto por el Ejército georgiano, éste se hizo con el control de varias localidades alrededor de la capital, Tsjinvali, y ocupó puntos estratégicos desde los cuales podía bombardear la capital y otros enclaves, para lo cual se utilizaron carros de combate, artillería pesada y aviación. El presidente georgiano Mijail Saakashvili, acusó a Rusia de instigar el conflicto e hizo un llamamiento a Moscú para que utilizara su influencia sobre los separatistas, al mismo tiempo que ofrecía un alto el fuego mientras llegara la mediación rusa que él solicitaba. Sin embargo, el Kremlin aprovechando una situación que vio como propicia a sus intereses con el fin de restablecer su influencia en la región, decidió rápidamente intervenir en favor de los surosetios, tradicionales aliados de Rusia desde el siglo XIX, y a quienes había concedido masivamente, al igual que a los abjasios, la nacionalidad rusa en los últimos años.

En la madrugada del mismo día 8 tropas rusas del 58 Ejército apoyadas por carros de combate y aviones procedentes de Osetia del Norte, cruzaron el túnel del Roki y se adentraron en territorio surosetio, dirigiéndose a la capital y produciéndose los primeros enfrentamientos con el Ejército georgiano. Las tropas rusas tomaron la capital surosetia mientras la aviación se adentraba en territorio georgiano destruyendo una base aérea próxima a la capital Tbilisi, así como los escasos aviones operativos y diversas infraestructuras georgianas de gran importancia estratégica. Mientras el Consejo de Seguridad se reunía en sesión de urgencia sin lograr un acuerdo para pedir el cese de las hostilidades, la diplomacia empezó a movilizarse: la presidencia francesa de la UE y Estados Unidos solicitaron la retirada de las tropas rusas, y la OSCE intentó una mediación que no condujo a ninguna salida.

Las operaciones militares rusas produjeron resultados fulminantes para los intereses georgianos, pues la aviación rusa bombardeó la ciudad de Gori, a 40 kilómetros de la capital georgiana y cuna de Stalin, ampliando las operaciones aéreas a Abjasia, donde atacaron a las fuerzas georgianas establecidas en el valle del Kodori, así como al puerto de Poti en el Mar Negro, donde se registraban los primeros movimientos de la flota rusa, lo que llevó al Gobierno y Parlamento de Georgia a declarar el estado de guerra, a movilizar a la población masculina entre 25 y 40 años con instrucción militar en el último trienio y a repatriar a los dos mil soldados georgianos desplegados en Irak.

Las peticiones de alto el fuego procedentes de organizaciones internacionales y diversos mandatarios que empezaron a llegar a la capital georgiana, Tbilisi, así como una nueva reunión del Consejo de Seguridad no impidieron que los combates prosiguieran con gran dureza, mientras más de treinta mil civiles surosetios se habían refugiado en Osetia del Norte, huyendo de los combates. El Gobierno ruso manifestó que aceptaría el alto el fuego y el inicio de las negociaciones si se cumplían dos condiciones: que Georgia se retirara a los límites fijados por el acuerdo de 1992 y que firmara un tratado en el que renunciara al uso de la fuerza para resolver el conflicto.

La situación militar iba empeorándose para Georgia pues tras ser expulsadas de la capital surosetia, Tsjinvali, las tropas georgianas iban batiéndose en retirada hacia el Sur, siendo forzados por los combatientes rusos y surosetios a dirigirse hacia territorio georgiano. Paralelamente, en una demostración de fuerza, Rusia desplegaba buques de la flota del Mar Negro

frente a la costa georgiana, hundiendo una patrullera lanzamisiles de dicho país. Ucrania, donde tiene su sede la flota rusa del Mar Negro, advirtió que se reservaba el derecho de prohibir el retorno a su base de Crimea a los buques rusos, al mismo tiempo que el presidente ucraniano Yúshenko enviaba a Tbilisi a su Ministro de Asuntos Exteriores para intentar una mediación que Rusia rechazó al declarar que Ucrania había armado a Georgia, por lo que no tenía ningún derecho moral a desempeñar un papel mediador en el conflicto.

Mientras tanto la otra región secesionista, Abjasia, trataba de beneficiarse del conflicto surosetio para asentar su posición. En efecto, carros de combate abjasios apoyados por infantería entraron en Galí, en la zona desmilitarizada situada junto a la frontera sur con Georgia, donde llegó a controlar una zona junto al río Inguri. Por otra parte, la artillería y la aviación abjasia bombardearon sistemáticamente la parte alta del valle del Kodori, la única zona de la república separatista controlada por los georgianos.

El día 10 de agosto, tercer día del conflicto, el Consejo de Seguridad volvió a reunirse en sesión extraordinaria sin llegar a ningún acuerdo. Estados Unidos y los miembros permanentes occidentales acusaron a Rusia de la escalada bélica en Georgia, al mismo tiempo que exigían que se respetara su soberanía y su integridad territorial, volviendo a la situación anterior al inicio del conflicto. Por su parte Rusia comparó la operación rusa en el Cáucaso con la realizada en 1999 por las fuerzas de la OTAN en Kosovo, aludiendo que estaban operando como fuerzas de paz y no de ocupación, y negándose a aceptar un alto el fuego si no había una retirada real de las tropas georgianas de Osetia del Sur. Aunque Estados Unidos intentó aprobar una resolución exigiendo el cese de las hostilidades, el veto ruso lo hizo imposible. Tras cuatro reuniones de urgencia, el bloqueo del Consejo de Seguridad condicionó también la actitud del Secretario General quien a través de un comunicado se limitó a declararse alarmado por las hostilidades en Georgia.

En un intento de frenar la escalada militar, Bernard Kouchner, Ministro de Asuntos Exteriores francés, cuyo país ejercía la presidencia semestral de la UE, se reunió en Tbilisi con el presidente georgiano Mijaíl Saakashvili, para negociar la propuesta francesa de alto el fuego basada en tres puntos: cese inmediato de las hostilidades; respeto a la integridad territorial de Georgia y restablecimiento de la situación anterior al comienzo del conflicto, propuesta que sería aceptada por el presidente georgiano. Durante los días 11 y 12 de agosto, la guerra cobró una nueva dimensión, pues Rusia expandió su ofensiva más allá de los territorios separatistas de Abjasia y Osetia del Sur, que se encontraban ya bajo su control, al penetrar por el occidente georgiano, en la región de Senaki, lo que constituía la primera invasión en toda regla de un país soberano tras la desintegración de la Unión Soviética. Tras ocupar la ciudad de Senaki y el puerto de Poti, las tropas rusas llegaron hasta las puertas de Gori, la segunda ciudad del país, lo que obligó al Ejército georgiano a replegarse para proteger la capital, Tbilisi, situada a tan sólo sesenta kilómetros. El avance ruso en territorio georgiano que se produjo después de que Georgia firmara un alto el fuego unilateral, desató la condena internacional. Tanto la UE, como la OTAN, Estados Unidos y el G-7 exigieron a Rusia el fin de la ofensiva y el respeto a la integridad territorial de Georgia.

El acuerdo negociado por Kouchner con el presidente georgiano, fue presentado por Sarkozy al presidente ruso en Moscú el día 12 de agosto, que lo aceptó igualmente. A pesar de que el cese de las hostilidades figuraba en dicho acuerdo, las tropas rusas y las de sus aliados surosetios continuaron sus operaciones armadas en territorio georgiano durante los días posteriores, lo cual provocó que Georgia acusara a Rusia de violar el alto el fuego. Las operaciones más contundentes se llevaron a cabo en la ciudad de Gori, en la que los tanques rusos destruyeron las instalaciones militares de la Brigada de Artillería del Ejército georgiano, que habían sido abandonadas durante la ofensiva rusa. Estados Unidos reaccionó con dureza a la actuación rusa y en la mayor demostración de respaldo a su aliado georgiano, el presidente Bush anunció

el envío de buques y aviones militares de ayuda humanitaria a Georgia, exigiendo que Rusia detuviera sus ataques y solicitando al mismo tiempo una reunión de urgencia de la OTAN.

Por otra parte, los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE acordaron enviar observadores para verificar el acuerdo de alto el fuego negociado por el presidente francés en nombre de la Unión con los presidentes ruso y georgiano. En relación con dicho acuerdo, conviene señalar que después de que Sarkozy viajara en la noche del 12 de agosto a Tbilisi con el documento de seis puntos consensuado con el presidente ruso Medvedev, tuvo que volver a llamar a éste para convencerle de que permitiera introducir modificaciones en el texto, ya que el presidente georgiano se negaba a aceptar el documento si no se eliminaba la alusión al futuro estatus de Abjasia y Osetia del Sur, ya que aquella abría, aunque fuera hipotéticamente, las puertas a un posible reconocimiento de las regiones separatistas. El presidente ruso accedió a eliminar la alusión al estatus, con lo cual el sexto punto, en su versión definitiva, recogía tan solo la necesidad de iniciar un debate internacional para garantizar la estabilidad de ambas regiones, lo cual permitiría, no obstante a los rusos, plantear igualmente su anexión o su independencia.

Mientras tanto, y aprovechando la situación creada por el conflicto en Osetia del Sur, los separatistas de Abjasia habían conquistado durante el 12 de agosto los altos del desfiladero del Kodori, última porción del territorio abjasio que no estaba bajo control de los separatistas desde que en julio de 2006, las fuerzas georgianas se apoderaron de la zona, creando el llamado Gobierno de Abjasia en el exilio. La acción militar de los separatistas abjasios fue apoyada por Rusia, reforzando su presencia militar con 9.000 soldados y 350 blindados, además de patrullar las costas situadas frente a la región separatista con buques de guerra de la flota del Mar Negro, con base en Crimea. Esta medida provocó que el presidente ucraniano, Viktor Yúshenko, adoptara un decreto presidencial para exigir un permiso especial a los buques, aviones y personal de la flota rusa para cruzar la frontera hacia Crimea. Ante ello Rusia calificó el decreto de ilegítimo y aseguró que Ucrania no podía controlar la flota rusa del Mar Negro por lo que ignoraría el decreto actuando en consonancia con los acuerdos bilaterales adoptados sobre dicha flota.

Tras una escala en París donde se entrevistó con Sarkozy en un intento de hacer pública su coincidencia sobre la crisis, sobre todo en lo que se refería a la integridad territorial de Georgia, la secretaria de Estado norteamericana Condoleezza Rice, llegó a Tbilisi. Después de cuatro horas de tensas y largas negociaciones con el presidente georgiano, Rice logró que éste firmara el acuerdo consensuado previamente con Rusia, con la firme promesa de que Estados Unidos y la comunidad internacional ayudarían a reconstruir Georgia, y destacando que el acuerdo exigía la retirada inmediata de las tropas rusas de territorio georgiano. Dado que el acuerdo preveía el envío de observadores internacionales, Rice aseguró además que se habían entablado contactos con la OSCE a tal efecto.

El documento consensuado unos días antes con su homólogo francés en calidad de presidente semestral de la UE, fue firmado igualmente por Medvedev el día 16 de agosto. El plan patrocinado por Francia, contemplaba en sus primeros puntos la renuncia al empleo de la fuerza, así como un alto el fuego real y el acceso a la ayuda humanitaria. El cuarto punto preveía la retirada de las tropas georgianas a los lugares de emplazamiento permanente, mientras que el quinto establecía el repliegue de las tropas rusas a las líneas anteriores al comienzo de los combates. Sin embargo este punto contenía una frase que permitía a Rusia adoptar medidas de seguridad adicionales, hasta la puesta en marcha de los correspondientes mecanismos internacionales. El sexto y último punto, que había sido modificado por la negativa del presidente georgiano a aceptarlo por la alusión expresa al estatuto futuro de Abjasia y Osetia, según advertimos anteriormente, contenía en su versión final una referencia al comienzo de un debate internacional para hallar los mecanismos que garanticen la seguridad de ambas regiones. Las interpretaciones dadas por georgianos y rusos a este punto fueron radicalmente distintas, ya que mientras para los primeros abría la posibilidad de reemplazar a los rusos por fuerzas de

pacificación internacional, para Rusia, suponía abrir la vía al reconocimiento de Abjasia y Osetia del Sur.

Conviene señalar, asimismo, que ambas partes se acusaron mutuamente de perpetrar actos de limpieza étnica y graves abusos contra el Derecho Internacional Humanitario durante los días en que se desarrollaron los combates. Human Rights Watch denunció en un primer Informe publicado el 15 de agosto que Rusia había utilizado bombas de racimo sobre Gori y otras localidades georgianas y aseguró que el Kremlin y sus aliados surosetios habían exagerado el número de víctimas causadas por el ataque georgiano contra Osetia del Sur. Con posterioridad la organización publicó otros dos Informes en los que afirmaba que ambas partes habían cometido violaciones del Derecho Internacional Humanitario y utilizado bombas de racimo en sus operaciones armadas (Cfr. los Informes de Human Rights Watch: *Up in Flames: Humanitarian Law Violations in the Conflict Over South Ossetia* y *A Dying Practice: Use of Cluster Munitions by Russia and Georgia in August 2008*. Disponibles en <http://www.hrw.org/es/europecentral-asia/georgia>). Las acusaciones de ambas partes continuaron produciéndose durante los días que siguieron al desencadenamiento de las operaciones militares. Así, mientras el presidente ruso Medvedev y los dirigentes surosetios acusaron a las tropas georgianas de cometer genocidio en Osetia del Sur, Georgia inició acciones a partir del 11 de agosto contra Rusia ante la Corte Internacional de Justicia, en relación con los actos cometidos en el territorio georgiano y sus alrededores «en violación de la Convención internacional contra todas las formas de discriminación racial», fundamentando su competencia en el artículo 22 de la citada Convención y reservándose el derecho de invocar igualmente el artículo IX de la Convención contra el genocidio de las que ambos Estados son partes. En sus alegaciones Georgia sostuvo que Rusia, «en razón de las acciones cometidas por medio de sus órganos y agentes de Estado, y de otras personas y entidades que ejercen una autoridad gubernamental, y por medio de las fuerzas separatistas de Osetia del Sur y Abjasia y de otros agentes actuando bajo sus instrucciones y bajo su dirección y control, ha devenido responsable de violaciones graves de las obligaciones fundamentales que le impone la Convención, en particular de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6».

Tres días después de haber sido firmado el acuerdo por Medvedev, los tanques rusos seguían apostados en Ingoeti, a tan sólo 40 kms de Tbilisi. Todo parecía indicar, por lo tanto, que Rusia no tenía ninguna prisa en abandonar el territorio georgiano, a pesar de las presiones de los países occidentales. Estas se intensificaron tras la continuada presencia rusa en el puerto de Poti, segundo puerto en importancia de Georgia después del de Batumi y sede de la armada georgiana. Aunque el día 22 de agosto, Rusia anunció que había concluido el proceso de retirada y se había replegado a una zona de seguridad y a Osetia del Sur, Francia y Estados Unidos pusieron en duda la retirada rusa y exigieron a Rusia que se replegase a las posiciones previas a la intervención georgiana en Osetia del Sur.

El Consejo de Seguridad, en sesión celebrada el 21 de agosto, fue una vez más testigo de la división existente entre sus miembros permanentes, lo que paralizó cualquier posibilidad de consensuar una resolución aceptada por ambas partes. En efecto, Rusia que contaba con el apoyo de China, patrocinó uno de los textos discutidos en el seno del Consejo en el que invocaba su derecho a intervenir para proteger a sus nacionales, ante lo que calificó como una operación de limpieza étnica por parte de Georgia, insistiendo en que cualquier resolución adoptada por el Consejo debía tener en cuenta la voluntad de independencia de los ciudadanos de Osetia del Sur y de Abjasia, argumentos que según el embajador ruso, fueron utilizados por la OTAN y convalidados posteriormente por las Naciones Unidas en el caso de Kosovo. Por su parte, la propuesta francesa, apoyada por Estados Unidos y Reino Unido, reafirmaba la integridad territorial y la soberanía de Georgia dentro de las fronteras reconocidas internacionalmente.

Dando una vuelta más a la tuerca de las tensas relaciones entre Rusia y Occidente, el presidente ruso Medvedev firmó en 26 de agosto dos decretos por los cuales reconocía a Osetia del Sur y Abjasia como Estados independientes, práctica que ha sido seguida solamente por

Nicaragua y Venezuela. El día anterior, las dos cámaras representativas rusas habían votado unánimemente una resolución parlamentaria que solicitaba al presidente ruso el reconocimiento de tales regiones como Estados soberanos.

La retirada de las tropas rusas del interior de Georgia fue finalmente posible tras un nuevo acuerdo que fijaba las modalidades de aplicación del acuerdo de 12 de agosto mediante la aceptación por parte del presidente ruso Medvedev de un calendario concreto de retirada y consensuado durante la visita efectuada por el presidente de turno de la UE a Moscú, el 8 de septiembre de 2008. El calendario establecía un plazo de una semana para abandonar las posiciones rusas entre el puerto de Poti y la localidad de Senaki, y de un mes para restringir su presencia a los territorios de Abjasia y Osetia del Sur. El acuerdo preveía la total retirada de las tropas rusas de la zona adyacente a Osetia del Sur y Abjasia. Dicha retirada se realizaría en el transcurso de diez días después de que en estas zonas se desplegaran mecanismos internacionales de observación, incluyendo un mínimo de doscientos observadores de la UE. Por otra parte, se acordó convocar una conferencia internacional en Ginebra para el día 15 de octubre de 2008, con el objetivo de discutir las cuestiones de seguridad en ambas regiones además de otras cuestiones relativas a los refugiados y a las personas desplazadas por el conflicto.

De conformidad con el acuerdo el Consejo aprobó, el 15 de septiembre de 2008, la formación de una Misión de Observación de la UE para Georgia (EUMM) y el envío de trescientos observadores que deberían desplegarse en la zona de seguridad el 1 de octubre, en coordinación con la OSCE y la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG). Siguiendo el calendario previsto, el día diez de octubre, los observadores de la UE desplegados en dicha zona desde el día uno del mismo mes, confirmaron la retirada de las tropas rusas de las zonas adyacentes a ambas regiones.

Mientras tanto Rusia ha ido adoptando medidas para consolidar la situación de Abjasia y Osetia del Sur como nuevos Estados independientes. En efecto, a los tratados de amistad, cooperación y asistencia mutua, que incluyen garantías militares, firmados por el presidente ruso Medvedev el 17 de septiembre de 2008 con los líderes de los enclaves separatistas de Osetia del Sur y Abjasia, se unieron a finales de abril de 2009 sendos acuerdos mediante los cuales Rusia asumirá la parte más importante de las tareas destinadas a transformar en fronteras internacionales los límites de ambas regiones con Georgia, financiando igualmente la construcción de instalaciones de control y seguridad, así como reemplazando a sus propios guardafronteras en la línea divisoria con Georgia, lo que implicará un incremento cualitativo de las unidades militares.

Por otra parte, y de conformidad con el acuerdo adoptado, se iniciaron las conversaciones entre ambas partes en Ginebra el 14 de octubre de 2008, con la mediación de la UE y de la OSCE y con el objetivo de estabilizar la seguridad en el territorio y permitir el retorno a las personas desplazadas por el conflicto. Aunque las conversaciones se rompieron al día siguiente de iniciarse, ambas partes acordaron volver a reunirse a mediados de noviembre y han seguido convocándose durante todo este año de 2009. Las negociaciones de Ginebra asocian a Georgia, Federación Rusa y representantes de Abjasia y Osetia del Sur, así como de la UE y de la OSCE. Las conversaciones, que se desarrollan en el marco de dos grupos de trabajo, uno sobre la seguridad y el otro sobre los refugiados y las personas desplazadas, avanzan muy lentamente, pues no han sido capaces de llegar a un acuerdo sobre el acceso a los territorios de los convoyes que distribuyen la ayuda humanitaria, con lo que no se han cumplido las exigencias sobre la materia contenidas en la Resolución 1866 del Consejo de Seguridad, de 13 de febrero de 2009, que decidió prorrogar el mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG) hasta el 15 de junio del mismo año. Durante la 4.<sup>a</sup> sesión, desarrollada los días 17 y 18 de febrero de 2009, se consensuaron propuestas para mecanismos comunes de prevención y de respuesta de posibles incidentes en Abjasia y Osetia del Sur. De conformidad con dicho acuerdo, las fuerzas de seguridad de todas las partes implicadas así como de los observadores



internacionales deberán reunirse al menos una vez por semana e incluso más si es necesario, y podrán efectuarse inspecciones conjuntas. (Cfr. «Highlights of Press Conference by Co-Chairs of Geneva Discussions». 18 february 2009. Disponible en [http://www.unog.ch/unog/website/news\\_media.nsf](http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf)).

Como hemos apuntado anteriormente y con el objetivo prioritario de salir de la influencia rusa y de aproximarse a las estructuras occidentales, el Gobierno georgiano solicitó formalmente el ingreso en la OTAN en 2008, tras haber suscrito un acuerdo de asociación con dicha organización en octubre de 2004 (Individual Partnership Action Plan). Esta actitud provocó fuertes recelos en Moscú, al interpretar que la aproximación georgiana a Occidente, formaba parte de un plan más amplio que incluía la expansión de la OTAN y de la UE hacia el Este, la amenaza del escudo antimisiles y, en definitiva, la pérdida de influencia en un espacio que ha formado parte históricamente de su entorno desde el punto de vista político y geoestratégico.

Estados Unidos se convirtió en el principal valedor de esta estrategia georgiana, aunque la Administración Bush no logró incluir a Georgia (ni tampoco a Ucrania) entre los nuevos miembros admitidos en el Consejo del Atlántico Norte celebrado en abril de 2008 en Bucarest (Vid. texto oficial de la Declaración Final en [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm)).

La presión rusa logró retrasar la admisión pero no que la OTAN descartara definitivamente la candidatura en el futuro, condicionada a la siguiente evaluación que debía realizarse en diciembre del mismo año y al progreso del acuerdo que en su caso se adoptaría entre Georgia y la OTAN (Membership Action Plan-MAP). Dicha cumbre fue precedida por una serie de reuniones restringidas tanto de los Jefes de Estado como de los Ministros de Asuntos Exteriores que fueron convocadas a petición del presidente norteamericano George Bush, con el objetivo principal de forzar una aceptación de las candidaturas de Georgia y Ucrania a pesar de la oposición de varios aliados, en particular Francia y Alemania, que querían evitar de esta forma desairar a Rusia. El aparente fracaso del presidente norteamericano en la que debía ser su última cumbre de la OTAN, se amortiguó en la Declaración Final con la promesa de acceder al MAP y posteriormente a la OTAN, aunque sin fecha determinada.

Sin lugar a dudas, «la guerra de los cinco días» ha debilitado considerablemente las perspectivas de Georgia para un rápido ingreso en la OTAN. Frustradas tales expectativas, el Gobierno georgiano ha presionado recientemente a la nueva Administración Obama para conseguir que Estados Unidos se implique más en su conflicto con Rusia, insistiendo en que el Gobierno norteamericano envíe observadores sobre el terreno, que se sumarían a la misión que tiene la UE en las lindes administrativas de Abjasia y Osetia del Sur. Georgia desea igualmente que Estados Unidos le suministre nuevo armamento, en particular sistemas de defensa antiaérea y antitanques. El Gobierno norteamericano se ha limitado a respaldar la ambición de Georgia de adherirse a la OTAN pero sin adquirir compromisos respecto a fechas concretas ni tampoco sobre el suministro de armamento, lo cual sería interpretado por Rusia como una provocación, en un momento de sensible mejora de las relaciones ruso-norteamericanas, tras la llegada de Obama al poder en Estados Unidos.

Como hemos podido constatar anteriormente, la UE ha tenido un papel protagonista en la resolución del conflicto de Georgia, aunque sin lugar a dudas, éste ha tenido repercusiones en las relaciones bilaterales Rusia-UE. En un primer momento, y a petición del Reino Unido, el Consejo acordó revisar las relaciones con Rusia dado el malestar provocado por su incursión militar en Georgia, manifestado de forma particularmente evidente por algunos miembros como el propio Reino Unido, Suecia, Polonia o los países bálticos (otros miembros, como Alemania, Francia e Italia, que mantienen intensas relaciones económicas con Rusia, aunque condenaron igualmente la intervención rusa en Georgia y exigieron que se detuviera la violencia, no se manifestaron con tanta contundencia). En esta misma línea de actuación, el Consejo Europeo, reunido en sesión extraordinaria en Bruselas el 1 de septiembre de 2008, decidió

aplazar las negociaciones sobre el Acuerdo de Cooperación y Asociación con la Federación Rusa hasta que ésta cumpliera los seis puntos del citado acuerdo de paz propuesto por la UE y aceptado por ambas partes el 12 de agosto de 2008. La UE había aprobado en mayo del mismo año, el inicio de las negociaciones para renovar el Acuerdo de 1994, negociaciones que habían sido bloqueadas por Polonia y Lituania (Cfr. BLANC ALTEMIR, A.: «Un cambio de escenario en las relaciones Unión Europea-Federación Rusa». *REDI*, vol. LX, 2008, págs. 317-324) y que ahora de nuevo se suspendían por el conflicto de Georgia.

Durante la Cumbre bilateral UE-Rusia, celebrada el 14 de noviembre de 2008 en Niza, la Unión Europea constató que Rusia había cumplido con lo esencial de sus compromisos: alto el fuego, retirada casi total de las tropas, despliegue de observadores e inicio de las conversaciones de Ginebra. Como consecuencia de ello, el presidente de la Comisión invitó a seguir las negociaciones sobre el Acuerdo de Cooperación y Asociación, reafirmando asimismo el apoyo de la UE a la entrada de Rusia en la OMC.

En cualquier caso, el conflicto ruso-georgiano ha reforzado la impresión de que Rusia ha intentado recuperar el espacio perdido en su «patio trasero». La UE, que también tiene intereses en la compleja región del Cáucaso y que recientemente demuestra una disposición más decidida a defenderlos involucrándose de forma más directa en la resolución de los conflictos allí presentes, ha optado por una posición pragmática en el conflicto ruso-georgiano. En efecto, y a pesar de que algunos miembros reclamaban una posición de mayor dureza y tras un corto período de reflexión, la UE retomó su habitual actitud en relación con Rusia, no suspendiendo su Cumbre bilateral de noviembre en Niza y reiniciando las negociaciones para el Acuerdo de Cooperación y Asociación, suspendidos como consecuencia de la intervención rusa en Georgia.

La complejidad y la interdependencia de las relaciones Rusia-UE con el factor energético, la construcción de una vecindad común y de un espacio común de seguridad exterior, como pilares fundamentales de tales relaciones, determinan la conveniencia de una redefinición de las relaciones bilaterales, intensificando, al mismo tiempo, el nivel de cooperación alcanzado hasta el momento con un sentido pragmático y selectivo que supere las contradicciones e insatisfacciones generadas en los últimos años tras los procesos de ampliación de la UE, pero también de la OTAN, hacia el Este. La UE no puede abdicar de sus principios y valores profundamente democráticos ni condicionarlos frente a una creciente dependencia energética rusa, ni frente a una profundización de las relaciones económicas y comerciales, por muy deseables que éstas resulten. Sin lugar a dudas la evidente falta de proporcionalidad en la respuesta rusa a la intervención georgiana en Osetia del Sur, no parecen indicar que Rusia esté dispuesta a transitar por ese camino, sino a recuperar su esfera de influencia en una región que, siendo vital para sus intereses, lo es igualmente para la Unión Europea.

Con independencia de que el citado Informe Tagliavini, determina que aunque Georgia inició el conflicto a gran escala, todos las partes quebrantaron el Derecho internacional, de la desproporcionada intervención de la Federación Rusa en el conflicto, primera en un país soberano desde la desaparición de la Unión Soviética, pueden extraerse varias consideraciones. En primer lugar que Rusia ha demostrado que es capaz de recuperar la influencia perdida en una zona que sigue siendo vital para sus intereses. Sin lugar a dudas el proceso de reafirmación de la posición de Rusia, espoleada por el incremento de los ingresos derivados de sus ingentes recursos energéticos, ha encontrado en el conflicto de Georgia la ocasión propicia para manifestarse en toda su intensidad.

En segundo lugar, la intervención militar rusa en Georgia ha aumentado considerablemente la sensación de vulnerabilidad de algunos de los países antiguamente sometidos a la influencia soviética, algunos de los cuales forman parte actualmente de la UE y de la OTAN. La intervención rusa ha transmitido a estos países el mensaje de que no basta con tener una estrecha relación con algunos países occidentales, por muy poderosos que sean, ni incluso con ser

miembros de tales organizaciones, para escapar de su influencia y mucho menos si es objeto de provocación, lo cual ha mermado notablemente la credibilidad occidental.

En tercer lugar, la previa intervención georgiana en Osetia del Sur, ha brindado la ocasión que Rusia esperaba para hacer realidad sus amenazas vertidas con ocasión del reconocimiento de Kosovo por la mayoría de países occidentales, en el sentido de que tal reconocimiento tendría repercusiones muy negativas y de que desde la óptica rusa no existía ninguna diferencia entre Kosovo, y Osetia del Sur o Abjasia.

Finalmente, la OTAN y la UE tras un breve período de suspensión de las relaciones con Rusia, han normalizado los contactos bilaterales desde una posición de pragmatismo, aunque sin abandonar a Georgia, cuya candidatura para ingresar en la Alianza se ha visto ralentizada como consecuencia del desarrollo del conflicto. Sin embargo, superada ya la tensión generada por el mismo coincidiendo con la última etapa de la Administración Bush, el deshielo propiciado por el nuevo inquilino de la Casa Blanca, que se ha visto concretado en las propuestas de desarme y en particular en las alternativas al escudo antimisiles, no debe ser incompatible con la dejación de los intereses occidentales en la región. El conflicto ha demostrado igualmente la capacidad de acción que una presidencia fuerte de la UE puede desplegar, pero al mismo tiempo ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar la política exterior, en particular frente a Rusia.

Antonio BLANC ALTEMIR

Universidad de Lleida