

La UE y los disturbios en Georgia

Balazs Jarabik y Tornike Sharashenidze

»» Georgia se encuentra acuciada por protestas en las calles. El país podría estar al borde de otra guerra con Rusia. La élite política de Georgia está preocupada por la falta de garantías de seguridad desde Occidente. No obstante, la élite también tiene su parte de culpa. El Gobierno de Mikhail Saakashvili no ha conseguido alcanzar el equilibrio entre la democracia y sus intereses de seguridad nacional. Tbilisi sólo ha buscado ondear la bandera europea en vez de adoptar los valores europeos de forma consolidada.

La actual crisis política interna pone en tela de juicio la condición de Estado de Georgia. El bloqueo de las principales calles de Tbilisi por parte de manifestantes de la oposición demandando la renuncia de Saakashvili es un duro recordatorio de la inminente amenaza que recae sobre el país. El caso de Georgia sugiere que no se deberían violar las normas democráticas con el fin de acelerar las reformas económicas y fortalecer la seguridad nacional, especialmente cuando se tiene por vecino a una gran potencia hostil y no democrática.

REFORMAS

Tras la revolución de las rosas, el presidente Mikhail Saakashvili llevó a cabo rápidas reformas, según muchos de manera impaciente. La OTAN y los vínculos con Estados Unidos, y no la integración europea, se convirtieron en prioridad. Ha habido avances en materia de crecimiento económico, reformas del sector bancario y la lucha contra el crimen y la corrupción. Sin embargo, al buscar éxitos rápidos con el fin de satisfacer las expectativas de la sociedad georgiana tras la revolución, Saakashvili acabó destituyendo y nombrando ministros casi mensualmente. Eso ha debili-

CLAVES

- Las continuadas protestas contra el Gobierno en Georgia son una gran preocupación, pero también presentan una oportunidad para profundizar la frágil democracia del país.
- Tanto el Gobierno como la oposición parecen estar adoptando posiciones más equilibradas que en el pasado, aunque sigue habiendo posibilidades de polarización.
- Ante la fragilidad interna del país y la amenaza de una mayor agresión por parte de Rusia, la UE necesita aprovechar la oportunidad de manera más proactiva para ayudar en las reformas del país.

»»»»» tado a las instituciones estatales y ha reducido tanto la seguridad del Gobierno como su capacidad de trabajar hacia objetivos de largo plazo. El presidente no ha conseguido aprovechar la oportunidad para consolidar plenamente la democracia multipartidista tras 2004.

Poco después de la revolución, también surgieron preocupaciones en materia de la libertad de expresión. Saakashvili empezó a restringir los canales televisivos independientes. Al mismo tiempo, el ministerio del Interior se ha convertido en la institución estatal más poderosa; es la única que ha conseguido eludir los cambios de personal y, por subsecuente, es la única capaz de desarrollarse y convertirse en una institución estatal eficaz. Por lo tanto, Interior sirve de pilar para el nuevo régimen, protegiéndolo de los enemigos internos y de futuras revoluciones o golpes de Estado. El miedo a ser derrocado por una nueva revolución parece afligir al joven presidente, lo que ha limitado, junto con su impulsivo estilo de gobernanza, el impacto de las reformas llevadas a cabo por el país.

Ahora, Saakashvili pide calma para salvaguardar la condición de Estado de Georgia. Pero según la oposición, el mayor peligro para el Estado georgiano es el propio Saakashvili, al haber privado al país de elecciones libres y justas en 2007 y haberlo envuelto en una guerra desastrosa. Asimismo, según la oposición, el país no es gobernado por sus instituciones, sino por las decisiones del presidente y de su pequeño grupo de confidentes; una “democracia de clanes”.

La oposición georgiana ha aprendido lecciones de previas derrotas políticas, incluida la necesidad de mantenerse unida a pesar de las diferencias ideológicas y enemistades personales. No obstante, la oposición no ha conseguido desarrollar un plan “B” en el caso de que Saakashvili consiga sobrevivir a las protestas actuales que tienen como objetivo su renuncia. La oposición simplemente ha contado con que las autoridades usarían la fuerza, lo que erosionaría aún más el apoyo occidental y, finalmente, desacreditaría a Saakashvili dentro del país. Pero también Saakashvili parece haber aprendido una lección: ha comenzado a adoptar

un estilo europeo de gestión de conflictos. Dos meses de protestas han resultado en una situación desagradable para los manifestantes, cansados de vivir en tiendas de campaña; para los que trabajan en la ciudad, hartos de ver las calles bloqueadas; y para el Gobierno y la oposición, que no tienen una estrategia para salir de la crisis. Como Saakashvili se niega a renunciar, la oposición podría persistir permaneciendo unida y continuando con las manifestaciones con el fin de provocar algún tipo de respuesta por parte del Gobierno. Sin embargo, el Gobierno ha hecho un llamamiento al diálogo y ha ofrecido concesiones, incluyendo la limitación de la autoridad del presidente, un modesto empoderamiento del parlamento, trabajar conjuntamente hacia reformas del sistema judicial y la celebración de elecciones directas para la alcaldía de Tbilisi.

Las manifestaciones han supuesto un peligro menor para el Gobierno que el que se había imaginado en un principio, dado que ha adoptado un enfoque europeo pacífico y paciente. Por lo tanto, las concesiones podrían considerarse exitosas y beneficiosas para la democracia de Georgia. No obstante, los líderes de la oposición que son víctimas de su propia retórica populista no pueden fácilmente intercambiar la cabeza de Saakashvili por dichas reformas. Toda la política en Georgia es personal: al igual que Saakashvili fuera venerado como un héroe en 2003, ahora es condenado por cada fracaso. Georgia es un ejemplo emblemático de un país que sufre de fuertes individuos y débiles instituciones estatales.

En particular, el Gobierno de Saakashvili no ha conseguido desarrollar un sistema judicial fuerte e independiente, al parecer por creer que la independencia de las cortes dificultaría el proceso de rápida modernización. Aquellos que no consiguen justicia en las cortes tienden a buscarlo en las calles. Que el Gobierno finalmente reconociera la necesidad de una reforma judicial sería un verdadero logro para la oposición.

Asimismo, las protestas también han llamado la atención sobre la necesidad de una transición gradual hacia un sistema parlamentario. Aunque la

oposición esté dividida sobre esta cuestión, y el Gobierno todavía ni siquiera la considere, dicha reforma podría permitir ambos lados mantener la compostura políticamente, y dar un nuevo ímpetu a la democracia georgiana. Ello ayudaría a reducir la abrumadora dimensión personal de la política del país.

¿TROPAS RUSAS EN TBILISI?

Actualmente, hay tropas rusas a unos 40 kilómetros de Tbilisi. La consiguiente sensación de inseguridad de los georgianos se ve agravada por la insistencia de la prensa rusa sobre la necesidad de una “solución final para el problema georgiano”. El ejército ruso tiene la capacidad de

Tbilisi sólo ha buscado ondear la bandera europea en vez de adoptar los valores europeos de forma consolidada.

dejaría de comprar su gas y Rusia tomaría el control de los corredores energéticos sureños que pasan a través del territorio georgiano. La “gran victoria contra el régimen de Saakashvili” sería, sin duda, permitir que el Gobierno de Rusia apartara la atención de los problemas internos cotidianos como el desempleo y los menguantes ingresos. Saakashvili, junto con muchos funcionarios públicos y georgianos educados en Occidente, tendría que huir del país. Moscú encontraría a otros georgianos para tomar el poder y explicaría que “todos los problemas fueron causados por las políticas inmorales e irresponsables de Saakashvili” y que “georgianos y rusos deberían vivir pacíficamente unos junto a otros”. Moscú permitiría y promovería la emigración, y el nuevo gobierno georgiano pediría la protección de Rusia.

tomar la ciudad de Tbilisi en cuestión de horas. Es poco probable que Estados Unidos entre en guerra con la superpotencia nuclear por Georgia. Aunque Rusia estaría sujeta a una condena generalizada, nadie

No obstante, es poco probable que se dé ese escenario. Aunque Moscú últimamente haya aprovechado todas las oportunidades para aumentar su influencia, Rusia tiene diversas razones para no volver a invadir Georgia. Otra situación de pánico entre los inversores, junto con los bajos precios del petróleo, podría hacer retroceder la economía rusa hacia su situación de hace una década. Incluso más importante, existe la posibilidad de que georgianos irascibles (o ucranianos desorganizados) destruyan su Estado por sí mismos, con algo de ayuda de cierto “amigo”. No obstante, Moscú entiende que las relaciones con Georgia, con o sin Saakashvili, no mejorarán mientras Abjasia y Osetia del Sur estén ocupadas, y que cualquier nuevo gobierno en Georgia mantendrá su compromiso hacia la posición pro-occidental.

Puede que el Kremlin haya albergado esperanzas de que en algún momento la situación en Tbilisi pudiera sufrir una escalada, proporcionando a Moscú un pretexto legítimo para intervenir. Sin embargo, la eficaz gestión de crisis de Saakashvili lo ha hecho improbable. Rusia no va a abrir mano de esos territorios, que simbolizan la recobrada autoconfianza de Rusia. Eso parece ser, por lo tanto, otra “guerra de nervios”, especialmente en tanto que el Gobierno de Georgia intenta capitalizar el miedo de una intervención rusa. Muchos georgianos están convencidos de la posibilidad de que las manifestaciones hayan sido financiadas con dinero ruso, aunque el ministerio del Interior no ha podido probarlo. Incluso el misterioso motín en una de las bases militares de Georgia resultó no estar relacionado con Rusia al final.

Sin embargo, el hecho de que no se haya podido probar no niega un posible involucramiento ruso. Rusia puede hacer mucho por Georgia, pero entiende que los georgianos tienden a unirse ante un enemigo externo. Tanto Eduard Shevardnadze como Saakashvili se han beneficiado de esa posición en el pasado. Durante la guerra de agosto de 2008, las tropas rusas pararon cerca de Tbilisi, aparentemente a la espera de que georgianos asustados derrocaran

»»»»» a Saakashvili. Pero nadie habló en contra del Gobierno hasta que éstas se retiraron a los territorios de Abjasia y Osetia del Sur.

**LA UE:
¿SOLAMENTE ONDEAR LA BANDERA?**

Puede que Rusia tenga las armas necesarias y una ventaja geopolítica, pero Europa cuenta con la confianza de la sociedad. De hecho, hoy por hoy los georgianos tienen fe en dos instituciones: la iglesia georgiana y la Unión Europea. No es de sorprender que el Gobierno georgiano ondee con orgullo la bandera de la UE en cada edificio estatal.

Aunque los europeos se benefician de su relativamente fuerte presencia en el terreno, su conocimiento de lo que está pasando y la confianza que han ganado de la sociedad, todavía carecen de influencia en la política. El gasoducto Nabucco sigue siendo una aspiración lejana. La limitada influencia militar de la UE, su división sobre Rusia y su falta de incentivos no le son favorables. No obstante, al parecer el problema fundamental sigue siendo la incapacidad de la UE de implantar sus valores en una región tradicionalmente assolada por la guerra, así como entre la élite política.

Por lo tanto, las relaciones entre la UE y Georgia son más que ambivalentes: ambos lados se permiten mucha retórica pero poca parte de la acción se basa en un entendimiento común. El Gobierno de Georgia ondea la bandera de la UE pero prefiere un juego de suma cero en la política local e internacional en vez de tácticas de suma positiva. Sus miembros destacados son muy críticos de Alemania y Francia por intentar ganar los favores de Rusia, y no están dispuestos a reconocer la considerable asistencia que la UE (incluidos estos dos países) proporcionó tras la guerra de agosto.

Esta guerra asestó un duro golpe en las aspiraciones occidentales de Georgia. No obstante, en comparación con Ucrania, Georgia está llevando

a cabo importantes esfuerzos en pos de la reforma. La cuestión tanto para la UE como para Georgia es cómo proceder con el fortalecimiento de las instituciones estatales y el desarrollo de Georgia en el escenario actual. La Asociación Oriental debe demostrar que puede ayudar en esta cuestión. Saakashvili se ha dado cuenta últimamente de la importancia de la cooperación con la UE en comparación con la OTAN. Pero los europeos necesitan un esfuerzo más concertado con el fin de aprovecharlo.

UNA SALIDA

La estrategia basada en el diálogo para tratar a los manifestantes presenta al Gobierno con una ventaja: tras dos meses de paciencia, Saakashvili tiene menos posibilidades de perder los nervios y ordenar el uso de la fuerza. La oposición ya está dividida sobre los planes futuros, mientras que cada vez más sus líderes reconocen la necesidad del diálogo.

Existen dos escenarios. El diálogo podría continuar, con una creciente participación tanto de la iglesia georgiana como de la UE. La oposición intentará asegurar que el Gobierno no incumpla sus obligaciones hacia la reforma. Es aquí donde la UE podría ejercer su influencia, dado que Saakashvili no puede ignorar la opinión pública en Europa. La dependencia de Georgia de Occidente no ha sido insignificante y ha de hecho aumentado desde la guerra ruso-georgiana. Expertos de la UE podrían participar en las comisiones que trabajarán en las reformas. Para mantener la credibilidad, la oposición podría declarar que privar a un individuo de su poder y, paralelamente, privar a cualquier otro de conseguir el mismo grado de poder es mejor que simplemente derrocarlo. Por su parte, el Gobierno podría enorgullecerse de implementar reformas para fortalecer la democracia en el país, y Saakashvili podría remodelar su gabinete incluyendo a algunos líderes de la oposición.

El segundo escenario es menos benévolo. La oposición podría dividirse y los líderes más

moderados podrían entablar conversaciones con el Gobierno con el fin de llegar a un acuerdo conjunto sobre las reformas. Tanto el Gobierno como la parte moderada de la oposición podrían considerar el abandono de su rivalidad ante un peligro inminente (la ocupación rusa). En esas circunstancias, sería mucho más fácil para el Gobierno –por lo menos en el corto plazo– desacreditar y marginalizar a los radicales restantes que podrían llegar a rechazar participar en el acuerdo e intentar continuar con las manifestaciones. La oposición reconciliada intentaría asegurar la participación de la UE por el mayor tiempo posible dado que desconfían de Saakashvili. En ese caso, el país podría encaminarse a otra crisis grave: algunos políticos podrían abandonar el Gobierno y unirse a la oposición re-emergente. Georgia volvería a las manifestaciones.

Ambos escenarios arriba mencionados requerirían de una participación activa de la UE. Tras el intento fallido de ganar un Plan de Acción para Adhesión a la OTAN, existe una creciente demanda, y una aún mayor necesidad de profundizar la cooperación con la UE. Ello empujaría a Saakashvili a no terminar su segundo mandato, lo que conduciría al país hacia una democracia parlamentaria.

Si continúan las sospechas y los temores mutuos, surge un escenario más inquietante: un conflicto sangriento entre el Gobierno y la oposición. Incluso si el Gobierno consigue sacar de las calles las tiendas de campaña, es probable que las manifestaciones se reanuden tras unos pocos meses, lanzando a Georgia hacia una crisis más grave. La historia sirve de advertencia: las manifestaciones en contra del primer presidente de Georgia, Zviad Gamsakhurdia, que comenzaron en septiembre de 1991 y fueron seguidas de una guerra civil; la revolución de las rosas de noviembre de 2003; y las mayores manifestaciones en contra de la administración Saakashvili en octubre-noviembre de 2007, que fueron finalmente dispersadas por la fuerza. Saakashvili, y sus ayudantes, debería darse cuenta de que incluso si consiguen otra victoria tác-

tica contra la oposición, tarde o temprano los defectos existentes del sistema político georgiano resurgirán. No obstante, la oposición también debería darse cuenta, les guste o no, de lo ligado que está el Gobierno de Saakashvili a la condición de Estado de Georgia. Eso es algo que no se puede olvidar en medio de los perfectamente justificados llamamientos por un programa de reforma más genuino. Dadas las circunstancias actuales, Georgia se encuentra en peligro, pero ambos lados sí tienen una posible estrategia de salida. Georgia podría encaminarse tanto a un sistema parlamentario como a la Unión Europea.

Por lo tanto, la UE debería alentar a Georgia, de manera mucho más proactiva, hacia el camino de la reforma. Ahora que sus posibilidades de integrarse en la OTAN han disminuido, Georgia se concentrará en la UE. La Unión debería presentarse de manera más asertiva a la población georgiana mediante campañas de concienciación pública y la promoción de sus valores y beneficios. De esta manera, el impulso de Georgia hacia la UE derivaría de manera más genuina de la voluntad de la población en vez de la del Gobierno. La actual crisis presenta una oportunidad para la UE. A pesar de la confianza de la que goza la UE en Georgia, los ciudadanos georgianos aún sienten que Europa ni los entiende ni los aprecia. Ha llegado el momento de alargar la mano a un país que merece una oportunidad.

Tornike Sharashenidze es fundador y director del programa de Asuntos Internacionales del Georgian Institute of Public Affairs en Tbilisi, Georgia.

Balazs Jarabik trabaja para Pact en Kiev y es investigador asociado de FRIDE.

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**