

**W**

**WORKING  
PAPERS**

**325**

**Construyendo una nueva Europa. La europeización del  
modelo de seguridad en Georgia**

**LELA JANASHVILI**



*Institut de Ciències Polítiques i Socials*  
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona



**Construyendo una nueva Europa.  
La europeización del modelo de seguridad en Georgia**

LELA JANASHVILI

Universidad Estatal Ivane Javakhishvili de Tbilisi (Georgia)

WP núm. 325

Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2014

El Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) es un consorcio creado en 1988 por la Diputación de Barcelona y la Universitat Autònoma de Barcelona, institución esta última a la que está adscrito a efectos académicos.

“Working Papers” es una de las colecciones que edita el ICPS, previo informe del correspondiente Comité de Lectura, especializada en la publicación -en la lengua original del autor- de trabajos en elaboración de investigadores sociales, con el objetivo de facilitar su discusión científica.

Su inclusión en esta colección no limita su posterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos.

Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.



Edición: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)  
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (España)  
<http://www.icps.cat>

© Lela Janashvili

DL: B-10186-2012  
ISSN: 1133-89

*“La voluntad de los ciudadanos de Georgia es establecer un orden social democrático, la libertad económica, un Estado de derecho basado en el estado social, universalmente reconocidos los derechos humanos y las libertades, para mejorar la independencia del Estado y las relaciones pacíficas con otros pueblos”.*

(Preámbulo de la constitución de Georgia)

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analiza la estrategia de seguridad europea, su concepto y sus elementos. Se tendrá en cuenta que el fenómeno de la seguridad y la inseguridad devienen un proceso dinámico. Asimismo, se analizan los valores y las deficiencias de la estrategia nacional de seguridad de Georgia. El concepto de seguridad nacional se basa generalmente en el análisis de los valores e intereses relacionados con las amenazas a la seguridad interna y externa, retos que se convierten en prioridades de política.

Actualmente en muchas partes del mundo, el mal gobierno, los conflictos civiles y la facilidad de adquisición de armas ligeras, han llevado a un progresivo debilitamiento del poder del Estado y de las estructuras de control social. En algunos casos, se han producido situaciones próximas al colapso de las instituciones, llegando en la práctica a una sustitución efectiva en la provisión de determinados bienes y servicios como la seguridad, que genera nuevos escenarios de impunidad, vinculados a entidades caóticas ingobernables que se sustraen a cualquier forma de legalidad y llevan a un estado de barbarie. La fuerza prevalece sobre el derecho y sólo los grupos violentos se muestran capaces de imponer su ley, sometiendo a las poblaciones. Esta vulnerabilidad es explotada convenientemente por múltiples actores, entre los que destacan los elementos criminales. Las actividades delictivas que se producen en estos “Estados débiles”, afectan a la seguridad del conjunto de la comunidad internacional, máxime cuando se conjugan a modo de combinación perversa, extremadamente dañina y desestabilizadora, el binomio constituido por el crimen organizado y el terrorismo, especialmente si existen posibilidades de adquirir armas de destrucción masiva.

La creación de la UE constituyó el factor esencial para conseguir un período de paz, estabilidad y prosperidad sin precedentes en la historia europea, caracterizada por la violencia de dos guerras mundiales en la primera mitad del siglo XX. Así, los países europeos discuten pacíficamente sus desacuerdos y cooperan por medio de instituciones comunes.

Entre libertad y seguridad no debería haber tensión alguna, porque la seguridad es el elemento constitutivo de la libertad, como ya observó Montesquieu: “la tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su propia seguridad” (Montesquieu, 1965: 586). La libertad no es, por tanto, más que el ejercicio de la autonomía personal con el límite de la voluntad general. Es esta conexión entre la autonomía personal y la voluntad general la que hace posible el Estado

constitucional, en el cual descansa la seguridad en la convivencia entre los seres humanos (Pérez Royo, 2010: 7).

Los Estados Unidos desempeñaron un papel capital en la integración y la seguridad europea, en particular por medio de la OTAN. El final de la guerra fría dejó a los Estados Unidos en una posición dominante como protagonista militar, pero ningún país está en condiciones de hacer frente por sí solo a los complejos problemas de nuestro tiempo. En este sentido, la Unión Europea, como Unión hoy de veintisiete Estados miembros y con una población superior a 450 millones de personas, constituye inevitablemente un protagonista mundial y debe estar dispuesta a asumir su parte de responsabilidad en la seguridad internacional y en la construcción de un mundo mejor.

Coincidimos con las reflexiones de Ana Palacio, cuando afirma en su artículo "Europa insegura:

"En el desarrollo de su nueva estrategia de seguridad, Europa debe incorporar el papel de Estados Unidos como componente esencial del entorno geopolítico, un socio con matices, pero nunca un adversario. Más allá de la OTAN, que pese a atravesar momentos complicados sigue jugando un papel importante, la propuesta de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) ofrece una oportunidad única para dar forma a un orden internacional basado en normas. Lo que necesita ahora la UE es una estrategia exterior actualizada que capitalice este espíritu para reforzar su influencia, seguridad y prosperidad, y detener así su deriva hacia la irrelevancia."

([http://www.belt.es/articulos/HOME2\\_articulo.asp?id=11063](http://www.belt.es/articulos/HOME2_articulo.asp?id=11063))

## **LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: "HACIA UN MODELO EUROPEO DE SEGURIDAD"**

En diciembre de 2003, la Unión Europea adoptó la Estrategia Europea de Seguridad, que se ocupa de la dimensión exterior de la seguridad de Europa. La estrategia de seguridad define como principales amenazas para Europa las siguientes: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, debilitamiento de los Estados y delincuencia organizada.

Sírvannos de ejemplo las palabras de Irene, ex secretaria general de Amnistía Internacional, cuando manifiesta:

"[...] la agenda mundial la dicta el miedo, por lo que se genera inseguridad, intolerancia, y el menosprecio de los derechos humanos en nombre de la seguridad. El miedo "del otro", del terrorista, de las armas de destrucción masiva, fomentada por los dirigentes sin escrúpulos, nos acerca a la vulneración del Estado de Derecho y de los derechos humanos, de las desigualdades, de la xenofobia y de la violencia. La política del miedo se justifica por la amenaza de los

grupos armados que también vulneran los derechos humanos. Unos y otros se retroalimentan y el miedo paraliza las mentes y otorga el poder a quien sabe manipularlo<sup>1</sup>.”

En febrero de 2010, bajo la presidencia semestral española, el Consejo completó dicha estrategia adoptando la Estrategia de Seguridad Interior. Dicha estrategia fue aprobada por el Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2010.

En el documento se analizan las actitudes de la Unión durante cincuenta años, que la Unión Europea (UE), sus instituciones y sus Estados miembros han promovido y proporcionado en el ámbito de la libertad y seguridad; que Europa garantiza el respeto por los Derechos Humanos, el Estado de derecho y la solidaridad. Como europeos, se disfruta del derecho de vivir, trabajar y estudiar en otros países europeos distintos. La eliminación de los controles en las fronteras interiores del espacio Schengen supuso, especialmente, un gran paso hacia delante para Europa.

En el ámbito de la seguridad, la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea menciona que la seguridad es una de las principales prioridades para los ciudadanos de la Unión Europea, pero que también es necesario un mayor consenso sobre la visión, los valores y los objetivos que apuntalan la seguridad interior de la Unión Europea.

Los ciudadanos europeos esperan vivir en seguridad y disfrutar de sus libertades: la seguridad es, en sí misma, un derecho básico. Los valores y principios, establecidos en los Tratados de la Unión y que figuran en la Carta de los Derechos Fundamentales, han inspirado la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea:

- Seguridad, libertad y justicia son políticas que se refuerzan mutuamente, respetando los derechos fundamentales, la protección internacional, el Estado de derecho y la intimidad.
- La protección de todos los ciudadanos, especialmente de los más vulnerables, en particular las víctimas de delitos como, por ejemplo, las víctimas de trata de seres humanos o de violencia de género, incluidas las víctimas del terrorismo, que también necesitan atención especial, apoyo y reconocimiento social.

Según el documento que analizamos, los principales riesgos y amenazas para la seguridad a los que se enfrenta hoy Europa, son:

- El terrorismo
- La delincuencia organizada y el tráfico de drogas

---

<sup>1</sup> SEGURA, A., “La política del miedo”, *El País*, 9 de junio de 2007.  
[http://elpais.com/diario/2007/06/09/opinion/1181340013\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/06/09/opinion/1181340013_850215.html)

- La ciberdelincuencia
- La trata de seres humanos
- La explotación sexual de menores y la pornografía infantil
- La delincuencia económica
- La corrupción
- El tráfico de armas
- La delincuencia transfronteriza

Se afirma en él:

La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea pretende dar respuesta a esta situación, sin crear nuevas competencias, sino integrando las estrategias actuales y los enfoques conceptuales, reconociendo el marco constituido por el Programa de Estocolmo. Demuestra el firme compromiso de seguir avanzando en el espacio de libertad, seguridad y justicia a través de un modelo de seguridad europeo que afronta los siguientes desafíos: proteger los derechos y libertades; mejorar la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros; combatir las causas de la inseguridad y no solo los efectos; priorizar la prevención y la anticipación; implicar a todos los sectores (político, económico, social, etcétera) que, de una forma u otra, desempeñan una función en la protección pública; comunicar las políticas de seguridad a los ciudadanos; y, por último, reconocer la interdependencia entre la seguridad interior y exterior en la construcción de un enfoque de 'seguridad global' en relación con terceros países<sup>2</sup>.

Por tanto, es vital que la propia Estrategia de Seguridad Interior sea capaz de adaptarse y dar respuestas adecuadas, tanto a las necesidades de los ciudadanos –no solo europeos–, como a los desafíos de la globalización del siglo XXI.

¿Cómo se entiende el concepto de seguridad interior europea? Según el documento mencionado, es un concepto amplio y completo que se extiende a múltiples sectores con el fin de hacer frente a estas graves amenazas y a aquellas otras que tienen una repercusión directa en la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, incluidos los desastres naturales y los provocados por el hombre, tales como los incendios forestales, los terremotos, las inundaciones y las tormentas.

Es esencial la cooperación entre las autoridades policiales, de fronteras y judiciales con otros servicios relacionados, como por ejemplo la sanidad, los servicios sociales o de protección civil. La Estrategia de Seguridad Interior europea debe aprovechar las sinergias potenciales que existen en los ámbitos de la cooperación policial, la gestión integrada de las fronteras y los sistemas de justicia penal. De hecho, estos campos de actividad en el espacio de libertad, seguridad y justicia europeo son

---

<sup>2</sup> Puede consultarse el documento analizado en:

([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313ESC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ESC.pdf))

indisociables: la Estrategia de Seguridad Interior debe garantizar que se complementan y se refuerzan mutuamente.

La calidad de democracia europea se basa en los siguientes principios y valores: el respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, el Estado de derecho, la democracia, el diálogo, la tolerancia, la transparencia y la solidaridad. La confianza de los ciudadanos en la Unión dependerá en gran medida de la capacidad para garantizar la seguridad y la estabilidad en Europa y del trabajo con vecinos y socios para hacer frente a las raíces de los problemas de seguridad interior que afronta la Unión Europea<sup>3</sup>.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la participación del Parlamento Europeo en el desarrollo de políticas de seguridad es fundamental. En este sentido, los parlamentos nacionales tienen un papel importante de su participación en la evaluación de la aplicación de las políticas de libertad, seguridad y justicia.

La complejidad de las amenazas a la seguridad pública requiere por parte de los Estados un esfuerzo en integración de recursos, de tiempos y de planes. Las amenazas más graves no están desconectadas de otras. La protección de infraestructuras críticas, por ejemplo, no está desconectada de la lucha antiterrorista, ni el terrorismo desconectado de la delincuencia organizada, ni ambos de las ciberamenazas. Afrontar esta realidad con garantías de éxito no parece posible sin disponer de planes derivados de un pensamiento estratégico resuelto a través de las Estrategias Nacionales de Seguridad.

Las Estrategias Nacionales de Seguridad, además del aporte de un sentido integral y sostenible que proporcionan a los esfuerzos de la sociedad ante las amenazas, deben servir como aglutinante para la sinergia de los distintos organismos nacionales hacia una misma dirección. Tal como recuerda la Comisión Europea en su Comunicación al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social COM (2005) 620, la coordinación de órganos internos en los propios países es una debilidad de los aparatos de seguridad pública que hay que resolver para ser competitivos ante la delincuencia organizada, el terrorismo y las diversas amenazas al bienestar del ciudadano.

## **DIMENSIÓN EXTERNA DE LA SEGURIDAD INTERIOR Y COOPERACIÓN CON TERCEROS PAÍSES**

Según el documento, un concepto de la seguridad interior no puede existir sin una dimensión exterior puesto que, cada vez con más intensidad, la seguridad interior depende, en buena medida, de la seguridad exterior. La cooperación internacional de la UE y los Estados miembros, tanto a nivel bilateral como multilateral, es esencial para garantizar la seguridad y proteger los derechos de los ciudadanos así como para promover la seguridad y el respeto de los derechos en el exterior. Es preciso que las políticas de la Unión Europea en relación con los terceros países contemplen la

---

<sup>3</sup>Puede consultarse [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313ESC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ESC.pdf).

seguridad como un factor clave, desarrollando mecanismos de coordinación entre las políticas de seguridad y otras relacionadas, como la política de relaciones exteriores, donde deben tenerse en cuenta cada vez más las cuestiones de seguridad desde una aproximación integrada y proactiva.

La UE, en materia de seguridad en el exterior, no puede limitarse a alcanzar una mera colaboración entre las autoridades en materia de seguridad de los Estados miembros y las de otros países, especialmente los países vecinos de la UE. Es necesario abordar las relaciones con otros países a través de un enfoque global en materia de seguridad, trabajando conjuntamente con ellos y, cuando sea necesario, apoyando su desarrollo institucional, económico y social. Este sistema de trabajo implica establecer oportunidades de diálogo en áreas de interés y preocupación común y definir posibilidades de colaboración en cada caso. La cooperación y coordinación con las organizaciones internacionales en el ámbito policial, en particular con Interpol, deben ser fortalecidas. Los enfoques bilaterales, multilaterales y regionales entre los Estados miembros se deben desarrollar, en su caso, para hacer frente a amenazas específicas<sup>4</sup>.

Seguimos a la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea cuando sostiene que, en el momento actual de las relaciones internacionales y de vecindad de la Unión Europea, su entorno de seguridad natural vendría esencialmente condicionado por el estado y las perspectivas de su ampliación, y se focaliza en las siguientes regiones y situaciones políticas:

Los Balcanes, donde la Unión y los Estados de Europa han involucrado desde las guerras de Bosnia y de Kósovo tales dosis de capital político y financiero que un fracaso en el camino de esta región hacia la integración comunitaria podría comprometer más que ningún otro la credibilidad y la importancia de la política exterior europea en el mundo. Se señala asimismo que la cooperación activa con sus socios de la OTAN y con Rusia no es menos importante que la participación positiva de Turquía en el proceso, sin que nada de ello obste a la particular y preeminente responsabilidad que incumbe en esta área a los europeos como tales.

El este de Europa, donde son tan fuertes los intereses de la Unión y tan variada su naturaleza, que exigen la creación y consolidación de unos lazos especiales, que podrían ir desde la adopción de acuerdos especiales de asociación hasta la plena integración de algunos Estados, pasando por la creación de mecanismos multilaterales de cooperación regional (fortalecimiento de la OSCE), donde la paz, la seguridad y la estabilidad política, así como el respeto a los Derechos Humanos, serían los principales intereses y valores que la Unión debería promover y supervisar.

Evidentemente merece mención aparte el caso de Rusia, con la que por intereses políticos y económicos, especialmente delicados en el ámbito de la energía, a Europa le interesa crear sólida pero rápidamente un marco de confianza mutua, donde unas relaciones estables entre ambos bloques garanticen la seguridad en todos los aspectos,

---

<sup>4</sup>([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313ESC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ESC.pdf)).

incluidos el jurídico y el energético; a largo plazo es primordial la diversificación de fuentes de energía para equilibrar la interdependencia y modular sus brotes más problemáticos.

La Cuenca Mediterránea, cuyas dificultades políticas y económicas favorecen la propagación de corrientes migratorias mal controladas que provocan efectos muy diversos en el continente, especialmente en los países de acogida. El desajuste demográfico que padece Europa y que se incrementará en las próximas décadas requiere un enfoque y un tratamiento común de estos problemas a escala europea, sin los cuales se plantaría un caldo de cultivo idóneo para la germinación de la intolerancia y la conflictividad social. La promoción del desarrollo económico y político del norte de África es imprescindible para neutralizar la expansión de grupos terroristas y para garantizar la seguridad de Europa y su viabilidad demográfica. Aquí el conflicto en el Oriente Próximo es un obstáculo fundamental a la paz en la región, a la seguridad de Europa y a la estabilidad internacional. La mediación europea se ha mostrado muy positiva, e incluso determinante en algunos casos debe incrementarse.

El Cáucaso, cada vez más próximo a las fronteras de Europa, la última de las regiones que la Estrategia Europea de Seguridad prioriza. El documento se felicita de la mayor actividad diplomática de Europa en la zona, especialmente a partir de la Guerra de Georgia, pero advierte de los graves problemas estructurales que lastran la prosperidad y la seguridad de la región, y establece como prioridad aumentar la participación activa de Europa en la solución de sus problemas.

El **Cáucaso** (Armenia, Azerbaiyán, Georgia y parte de Rusia) es una región montañosa localizada entre el mar Negro y el mar Caspio, constituyendo parte de la frontera natural entre Europa y Asia. Se trata de una región de una enorme riqueza cultural, sobre cuyos pueblos se hace referencia ya en la historia antigua o incluso en la mitología.

En Cáucaso Sur o Transcaucasia coexisten dos estados independientes de religión cristiana (Georgia y Armenia) y uno musulmán (Azerbaiyán).

Cáucaso Norte o Ciscaucasia pertenece a la Federación Rusa y se divide en siete repúblicas autónomas: Chechenia, Osetia del Norte, Ingusetia, Kabardino-Balkaria, Karacháevo-Cherkesia, Adiguesia y Daguestán.

En esta pequeña región no se da una fácil convivencia entre tantas culturas diferentes. Coincidimos con José María Beneyto Pérez, cuando afirma:

[...] para que la convivencia de culturas sea posible, es necesario en primer lugar la garantía de un determinado nivel de seguridad para las diferentes comunidades y pueblos, que suponga la garantía de la propia existencia y también de unos determinados derechos, e incluso de las propias formas de vida. Estos niveles de seguridad "inter-comunidades" solo parecen poder alcanzarse en primer lugar a través de una combinación de medidas policiales y de inteligencia, de cooperación política, económica, educativa y social, de reforzamiento de la

sociedad civil y las instituciones del Estado de Derecho y de la protección de los derechos fundamentales, así como a través de la consolidación del marco de libertades económicas y de protección jurídica de la propiedad y de las inversiones, a la vez que se lleva a cabo la institucionalización del dialogo en los diferentes niveles. (Beneyto Pérez, 2007: 21).

Con la caída del imperio soviético y la formación de nuevas repúblicas esta zona ha causado múltiples problemas, como situaciones de inseguridad tanto jurídica como física, de violación de los Derechos Humanos y conflictos regionales entre los países independientes. El Cáucaso es un caso especial, al convertirse los guerrilleros en terroristas a través del conflicto regional. Un caso muy conocido es el de Chechenia.

Desde la desintegración de la Unión Soviética, Chechenia ha sido la república más conflictiva de la Federación Rusa. El 1 de noviembre de 1991, Chechenia proclamó su independencia. El Kremlin no reconoció los resultados electorales.

En este punto recordamos la observación siguiente:

En el tránsito de violencia política a la barbarie, el caso checheno resulta paradigmático de cómo la guerrilla puede derivar en terrorismo. El modelo responde a los casos de la extrema frustración, de la impotencia que se revuelve contra sí misma, de los efectos de un conflicto extremadamente cruel: el de las guerras ruso-chechenas de 1994 y 1999. De un conflicto sometido al silencio y a la sordina con que los países occidentales más influyentes han querido ganarse la confianza del Kremlin, y también el compromiso de su mano de hierro para evitar que los Balcanes pudieran convertirse en un nuevo Afganistán, en un reducto islamista al servicio de la Yihad global. (Aulestia, 2005: 204).

El conflicto armado entre Azerbaijan y Armenia sobre el Nagorui Karabaj todavía sigue sin resolver. En total el conflicto generó casi un millón de refugiados, con 400.000 habitantes armenios de Azerbaiyán que se desplazaron a Armenia o Rusia, y otros 30.000 que llegaron del Karabaj. Muchos de los que dejaron Karabaj regresaron después del fin de la guerra. Se estiman en 800.000 los azeríes desplazados debido a los combates, incluidos los oriundos de Armenia y del enclave. Varios grupos étnicos que vivían en Karabaj fueron forzados a habitar en campos de refugiados construidos por los gobiernos azerí e iraní. A pesar que se afirma frecuentemente que los armenios controlan el 20 o hasta el 40% del territorio azerí, los números estimados, contabilizando el enclave de Najicheván, varían entre 13,62 y 14% (reduciéndose a 9% si Nagorno Karabaj fuese excluido).

Georgia es un país con una fuerte identidad cultura que la hace bien distinta de las otras repúblicas ex-soviéticas (Vela García, 2006: 260). La historia de Georgia es parecida a la del resto de los países del Cáucaso, y sus periodos de independencia han sido pocos, cortos y muy distanciados en el tiempo. Solamente contando desde el siglo

VII ha estado ocupada por persas, bizantinos, árabes, turcos selúcidas, mongoles, otra vez persas y otomanos, para ser finalmente incorporada al Imperio ruso en 1801. Georgia fue independiente entre 1918 y 1921, año en que fue anexionada a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). En 1924 una rebelión contra el poder central comunista fue severamente aplastada, a pesar de que tanto Stalin como su jefe de policía secreta, Beria, fueran de origen georgiano.

Tras el desmantelamiento de la URSS, Georgia celebró elecciones democráticas y en abril de 1991 el Parlamento elegido declaró la independencia de la República de Georgia, nombrando presidente del país a un disidente de la época de Breznev, Zviad Gamsakhursia. Este desarrolló una política nefasta, por lo que fue derrocado en el invierno de 1991-1992.

Se eligió a Eduard Shevardnadze (antiguo secretario del partido comunista georgiano y ex ministro de Exteriores soviético de la época de Gorbachov, uno de los artífices de la Perestroika durante los años ochenta) para que asumiera el poder. La decisión fue refrendada por las elecciones de octubre de 1992, que nombraron presidente a Shevardnadze. Debido a fuertes sospechas de corrupción, fue obligado a dejar el poder. El 25 de enero de 2004, Mikheil Saakashvili fue elegido presidente, al mismo tiempo que dos regiones del país (Abjasia y Osetia del Sur) rápidamente se vieron en disputa con otros separatistas locales, lo cual desembocó en guerras y violencia interétnica. Apoyadas por Rusia, Abjasia y Osetia del Sur mantienen *de facto* la independencia de Georgia.

Más de 250.000 georgianos fueron *étnicamente depurados* de Abjasia por separatistas abjasos y voluntarios nor-caucásicos, en su mayoría chechenos, entre 1992 y 1993. Más de 25.000 georgianos fueron expulsados de Tskhinvali (Osetia del Sur) también.

El 7 de agosto de 2008 Georgia intentó restaurar el orden constitucional en Osetia del Sur. Esta operación fue provocada por los ejércitos rusos. Los combates se iniciaron en los alrededores de la capital de Osetia del Sur, con la batalla de Tsjinvali. Poco después esta operación se convirtió en una guerra entre Georgia de un lado y las repúblicas separatistas pro-rusas de Osetia del Sur y Abjasia y la misma Rusia de otro, apoyando a los osetianos y abjasianos.

Georgia fue militarmente derrotada y perdió el control sobre los pueblos de Osetia del Sur, antiguamente controlada por el gobierno georgiano, en favor de Abjasia.

Rusia firmó el 26 de agosto de 2008 los decretos por los cuales se reconoció la independencia de Abkhazia (Abjasia) y Osetia del Sur, que ambas regiones habían declarado a principios de los años 90.

Estos reconocimientos internacionales no han sido imitados por ningún otro Estado, con excepción de Nicaragua y Venezuela, (Bielorrusia declaró su intención de seguir los pasos de Rusia "en unos días", pero todavía no la ha reconocido), además de no contar con el apoyo de la ONU y de ser rechazados por la Unión Europea, Estados Unidos y sus aliados.

Algunos analistas internacionales han visto en este caso una respuesta del Kremlin a la independencia de Kosovo en febrero de 2008, apoyada en gran parte por los Estados Unidos y por varios países europeos (España optó por el no reconocimiento de la independencia unilateral de Kosovo).

El 15 de diciembre de 2009, Nauru reconoció a Abjasia como Estado, restableciendo las relaciones diplomáticas. Esto la convierte en el primer Estado con el que Abjasia firma un acuerdo de relaciones diplomáticas.

Georgia se ha planteado como objetivos prioritarios ingresar en la OTAN, adherirse a la Unión Europea y desarrollar la cooperación en materia de seguridad con los países de la cuenca del mar Negro y Europa Occidental.

Esta situación conflictiva e insegura en Europa del Este aporta mucho peligro: el terrorismo, la inmigración ilegal y la proyección de la criminalidad organizada, procedente de estos países son cada vez más presentes en Europa.

Georgia se encuentra en una etapa muy importante de su historia. Recuperó su independencia en 1991, tras siete décadas de ocupación. Desde entonces, ha sufrido un período caracterizado por conflictos internos, apoyados desde fuera y por la inestabilidad política y económica. Sin embargo, los ciudadanos de Georgia han tomado la decisión inequívoca de construir un Estado democrático y libre que garantice el imperio de la ley, los Derechos Humanos, la seguridad, la prosperidad de sus ciudadanos y una economía de libre mercado.

Georgia, como parte integrante del espacio político, económico y cultural europeo, cuyos valores nacionales fundamentales están arraigados en las tradiciones y los valores europeos, aspira a lograr la plena integración en la Unión Europea.

## **EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL DE GEORGIA**

El "Concepto de Seguridad Nacional de Georgia" es el documento clave que presenta una visión de desarrollo del Estado y de los intereses y valores nacionales. Describe también las amenazas, riesgos y desafíos a la seguridad nacional y establece las direcciones principales de la política de seguridad.

El concepto subraya la aspiración del pueblo de Georgia para lograr la plena integración en la organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea (UE), y contribuir a la seguridad de la región del mar Negro como un componente del sistema de seguridad euroatlántica.

Según el documento, los valores nacionales fundamentales son:

- Independencia: Georgia es un Estado soberano, independiente, que respeta la soberanía y la integridad territorial de otros Estados y espera lo mismo de ellos. Georgia rechaza la injerencia de cualquier Estado en sus asuntos internos.
- La libertad: los derechos y libertades previstos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Convenio Europeo para la protección de los

Derechos Humanos y las libertades fundamentales, son valores fundamentales nacionales de Georgia. Se garantiza la protección de los Derechos Humanos universalmente reconocidos y las libertades de todos los individuos y grupos que residen en su territorio.

- La democracia y el imperio de la ley: Georgia se adhiere a los valores democráticos universales y principios basados en un sistema democrático de gobierno. En este sistema, la autoridad del Estado es definida por la ley y separada entre tres ramas del gobierno. El sistema político georgiano garantiza un poder judicial fuerte e independiente. Georgia promueve el desarrollo de la sociedad civil y garantiza la libertad de los medios de comunicación.
- Prosperidad: se asegura un desarrollo económico sostenible basado en normas establecidas democráticamente y transparentes.
- Paz: Georgia tiene como objetivo establecer buenas relaciones con cada Estado basado en las normas del derecho internacional. El desarrollo de relaciones amistosas con los Estados vecinos es de particular importancia para Georgia. Su pretensión es resolver todos los conflictos por medios pacíficos, basados en las normas del derecho internacional. Una Georgia libre, independiente, unida, próspera y pacífica contribuirá significativamente al fortalecimiento de la estabilidad y la seguridad regional.
- Seguridad: Georgia aspira a garantizar la seguridad del Estado, sus instituciones y ciudadanos dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas. Salvaguardando la seguridad, Georgia se adhiere a las normas del derecho internacional.

Sobre los intereses nacionales de Georgia, el documento menciona que los mismos se derivan de la configuración contemporánea nacional e internacional. Los intereses nacionales se basan en los valores nacionales fundamentales. La realización de los intereses nacionales asegurará la estabilidad y el desarrollo del Estado, así como la prosperidad, la seguridad y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Los intereses nacionales de Georgia son:

- Asegurar la integridad territorial: Georgia se dedica a restaurar y mantener su integridad territorial y asegurar la no violación de sus fronteras internacionalmente reconocidas. Georgia empleará todos los medios legales disponibles para resolver pacíficamente y justamente todas las cuestiones que pudieran surgir en el proceso de restablecer el orden constitucional en el territorio de Georgia.
- Asegurar la unidad nacional y la concordia civil: Georgia asegura la protección de los intereses, derechos y libertades de todos los grupos étnicos y religiosos que residen en el país. Para ello, desea construir una sociedad basada en los principios de pluralismo, tolerancia, justicia, solidaridad y no discriminación.

Georgia se esfuerza por fomentar el respeto a la Constitución entre sus ciudadanos y asegurar su conciencia como ciudadanos.

- Estabilidad regional: los procesos que tienen lugar en Europa son los principales determinantes del entorno de seguridad de Georgia, aunque los procesos en Oriente Medio y Asia Central también tienen una influencia seria. Georgia atribuye especial importancia a la evolución dentro de la cuenca del mar Negro, el Cáucaso y Rusia. El mantenimiento de la paz y la seguridad en esta zona, así como la resolución pacífica de los conflictos existentes, es de vital importancia para Georgia. Georgia contribuye al fortalecimiento del sistema de seguridad regional mediante la cooperación en formatos bilaterales y multilaterales.
- Fortalecimiento de la libertad y la democracia en las regiones y Estados vecinos: Georgia le da la bienvenida y contribuye al fortalecimiento de la democracia, libre mercado y la sociedad civil en los Estados y las regiones vecinas y los considera como importantes condiciones previas
- Fortalecimiento de la seguridad energética: Georgia atribuye especial importancia al fortalecimiento de sus funciones de corredor de transporte y energía. Por lo tanto, participa activamente en proyectos internacionales de energía, transporte y comunicaciones. Garantizar energía alternativa y fuentes de recursos estratégicos, así como el desarrollo de una importante infraestructura regional estratégica i, están conectados con el mantenimiento de la estabilidad, crecimiento económico y la prosperidad de Georgia, para garantizar la seguridad y estabilidad regional.
- Seguridad ambiental del país y la región: la calidad de la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales están estrechamente relacionados con la seguridad y la salud. Teniendo su papel como país de tránsito, se atribuye especial importancia a la seguridad ecológica de grandes proyectos internacionales y locales.
- Preservación nacional y singularidad cultural: Georgia, un Estado con una historia de siglos de antigüedad y una rica herencia cultural, considera la preservación de la diversidad cultural y la identidad nacional como un elemento necesario para garantizar la seguridad nacional.

Las amenazas, riesgos y desafíos a la seguridad nacional que se definen son los siguientes:

- La violación de la integridad territorial de Georgia
- Los conflictos de Estados vecinos
- El intervencionismo armado
- El terrorismo internacional
- El contrabando y la delincuencia organizada transnacional
- Las bases militares de la Federación Rusa

- La corrupción y el sistema de administración pública ineficiente
- Desafíos económicos y sociales
- Desafíos relacionados con la energía
- Desafíos ambientales

Chatham House, el centro de los estudios sociales de la Universidad de Oxford, ha estudiado los pros y contras del Concepto Nacional de Seguridad de Georgia, cifrando los siguientes:

- La parte más fuerte: el reconocimiento que la seguridad no es solo un asunto militar o diplomático, sino de desarrollo económico, energético y las formas de administración interna.
- La parte más débil: el análisis insuficiente de los problemas económicos y políticos, la falta de análisis estratégico y que éste se basa en declaraciones políticas. También que se habla con mucha exageración de los deseos de la OTAN y la UE de participación en el desarrollo de paz y seguridad en esta región<sup>5</sup>.

En todo caso, la realidad es que los movimientos separatistas, inspirados y apoyados desde fuera de Georgia, han conducido a los conflictos armados en el país, lo cual dio lugar a la separación de facto de Abjasia y el ex Distrito Autónomo de Osetia meridional de Georgia y la pérdida de control sobre estos territorios por parte de las autoridades georgianas. Esta violación de la integridad territorial de Georgia se considera como una amenaza de seguridad nacional, que socava la estabilidad política, económica y social del país. En consecuencia, la violación de la integridad territorial, si no se aborda de una manera oportuna y eficiente, puede poner en peligro la existencia de Georgia como un Estado viable.

Después de la independencia, Georgia se ha enfrentado a la violación de su soberanía e integridad territorial en numerosas ocasiones en forma de violación sistemática de tierra, aire y espacio marítimo y por esporádicos ataques militares. Formaciones militares y paramilitares ilegales en territorios no controlados por el gobierno de Georgia y cerca de las fronteras del país elevan hoy considerablemente la posibilidad de la reanudación del conflicto armado y la desestabilización. En este contexto, el proceso de concesión de la ciudadanía rusa a residentes de las regiones separatistas de Georgia es una amenaza potencial, ya que, en determinadas circunstancias, podría ser utilizado como pretexto para la intervención en los asuntos internos de Georgia.

Los conflictos sin resolver en los Estados vecinos, la anarquía en las regiones separatistas de Georgia del ex Distrito Autónomo de Osetia del Sur y Abjasia y el

---

<sup>5</sup> [www.chathamhouse.org](http://www.chathamhouse.org).

deficiente control de las fronteras del Estado, se suman a las oportunidades para el terrorismo internacional y la delincuencia organizada transnacional, dañando seriamente la seguridad nacional y la economía. Estas amenazas obstaculizan el establecimiento de la ley y el orden en el país, poniendo en peligro la estabilidad de Georgia y de la región entera.

El desafío más importante para el país de cara a ir hacia un camino de la democracia es la falta de una tradición democrática de gobierno y de mecanismos de control del poder. La corrupción pone en peligro la seguridad del Estado, socavando la confianza de la gente en los valores democráticos y obstaculizando el desarrollo económico, pues afecta negativamente a la cohesión social. La experiencia reciente de Georgia demuestra que la corrupción y el gobierno estatal ineficiente, si no son abordados sistemáticamente y diligentemente, pueden convertirse en una amenaza para la seguridad nacional.

Por su parte, las orientaciones principales de la política de seguridad nacional de Georgia, son:

- Fortalecimiento de la administración pública y la consolidación de las instituciones democráticas
- Fortalecimiento de la defensa nacional
- Restauración de la integridad territorial de Georgia
- Integración en la organización del Tratado del Atlántico Norte y la Unión Europea
- Fortalecimiento de las relaciones exteriores
- Alianza estratégica con los Estados Unidos de América
- Asociación estratégica con Ucrania
- Asociación estratégica con Turquía
- Colaboración con Armenia y Azerbaiyán
- Colaboración con la Federación Rusa

Los objetivos más importantes son el fortalecimiento de la defensa estatal y la restauración de la integridad territorial de Georgia.

La existencia de territorios sin control dentro de las fronteras georgianas dificulta la transformación de Georgia en una plena democracia. Por lo tanto, la reintegración plena del Estado y la restauración del imperio de la ley en todo el territorio de Georgia son las principales prioridades de la política de seguridad nacional. La política de reinserción del Estado prevé la participación de Abjasia y el ex Distrito Autónomo de Osetia meridional en el desarrollo del orden constitucional de Georgia. El gobierno de Georgia se ha comprometido a tomar las medidas oportunas y eficientes destinadas a la solución pacífica de los conflictos, basándose en los principios del derecho internacional y está preparado para garantizar la protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, religiosos y culturales de todos los grupos étnicos que residen en su territorio.

Georgia ha dado un impulso al diálogo político con las autoridades de facto de Abjasia y el ex Distrito Autónomo de Osetia meridional sobre la condición política de regiones secesionistas y la separación de poderes entre los gobiernos nacionales y regionales, basados en los principios de integridad territorial georgiana y amplia autonomía regional.

Con respecto al Distrito de Osetia del Sur, la nueva propuesta del presidente de Georgia representa una base sólida de confianza, construcción y asentamiento de las disputas existentes entre ambas partes. Esta iniciativa ofrece un estatuto de autonomía al Distrito de Osetia del Sur y pide la renuncia al uso de la fuerza. Se basa en los principios de autodeterminación de las Naciones Unidas, identidad cultural, derechos de las minorías, Derechos Humanos y la libertad y la igualdad de los ciudadanos según lo estipulado por la Constitución de Georgia.

En cuanto a Abjasia, el documento redactado por el ex representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Georgia, Dieter Boden, bajo los auspicios de la ONU con la participación del Secretario General del grupo de amigos (Francia, Alemania, Rusia, Reino Unido, Estados Unidos), documento sobre los principios básicos para la distribución de competencias entre Tbilisi y Sukhumi, crea un marco para garantizar un Estado especial de Abjasia, amplios poderes para su gobierno y los derechos e intereses de su población multinacional. Las actividades del Secretario General del grupo de amigos y la continuación de las negociaciones de paz de Georgia-Abjasia, dentro del marco de las conversaciones de Ginebra, son de gran importancia para la resolución del conflicto de Abjasia. Para garantizar la exitosa solución de estos conflictos se requiere una participación más activa de la comunidad internacional. Esto va a suponer el fin de la monopolización del proceso de paz por un actor particular. Georgia acoge cualquier propuesta o iniciativa encaminada a la resolución pacífica y justa de los conflictos existentes en su territorio.

Georgia, como un Estado del sudeste europeo, ha sido históricamente una parte geográfica, política y cultural de Europa. Por lo tanto, aspira a la integración política, económica y sistemas de seguridad europea y euro-atlántica. Georgia da la bienvenida a la ampliación de la OTAN y la UE y cree que la integración de los Estados del mar Negro a la OTAN y la UE reforzará significativamente la seguridad de la región del mar Negro como la frontera del sudeste de Europa.

Podemos considerar que el objetivo número uno de Georgia hoy es la integración en la Unión Europea. Según el Concepto Nacional de Seguridad, la UE se concibe como una comunidad de Naciones que garantiza la paz y la prosperidad en Europa. La cooperación de Georgia con la UE contribuye a la implementación de reformas democráticas y al fortalecimiento de la economía y la seguridad del país. Los valores y objetivos compartidos por la UE son comunes a Georgia, ya que considera la adhesión a la UE una garantía importante para su desarrollo económico y político. La adhesión de Georgia a la UE reforzará Europa mediante la restauración de la región del mar Negro en una zona comercial y la estabilidad europea.

## LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD Y LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La Política de Vecindad de la Unión Europea es una estrategia comunitaria a través de la cual se busca un estrechamiento de relaciones entre la UE y sus vecinos, principalmente los de la cuenca Mediterránea además de algunas ex repúblicas soviéticas. Principalmente se trata de países en desarrollo, algunos de ellos con perspectivas de incorporarse a la Unión Europea.

Vecindad Sur: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Jordania, Siria, Israel, Autoridad Nacional Palestina y Líbano son los países meridionales incorporados a la Política Europea de Vecindad.

Europa Oriental: Ucrania, Moldavia y Bielorrusia, son los tres países de Europa Oriental que participan en el Partenariado Oriental -PO- cuyo objetivo es apoyar los procesos reformadores necesarios para lograr una asociación política e integración económica con la UE.

**Cáucaso Sur:** Georgia, Armenia y Azerbaiyán, los otros tres países de la Vecindad Oriental, se encuentran en el Cáucaso Sur, una región de importancia creciente debido a su situación geoestratégica (entre el mar Negro y el Caspio, Rusia, Turquía e Irán), a su relevancia para la seguridad y estabilidad continental, a su gran interés para el sector energético y a la atención que merecen los procesos de reformas internas.

El actual marco legal para las relaciones entre Georgia y la Unión Europea es el de acuerdo especial de asociación<sup>6</sup>. Los objetivos de la asociación incluyen el fortalecimiento del diálogo político, economía de mercado, democracia, comercio, inversión y armoniosas relaciones económicas, y proporcionar las bases para el desarrollo legislativo, económico, social, financiero, científico, tecnológico y cultural de la cooperación. La implementación del programa de armonización georgiano de la legislación nacional con la legislación de la UE está ya en marcha.

En Vilna, los días 27 y 28 de noviembre de 2013 se celebró la tercera cumbre de la Asociación Oriental, marcada por el plantón de Ucrania al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Asistieron a la cita las ex repúblicas soviéticas de Ucrania, Georgia, Moldavia, Armenia, Azerbaiyán y Bielorrusia, en un intento de acercamiento a Bruselas bajo la mirada reprobatoria de Moscú. A la cumbre también asistieron los presidentes de la Comisión, José Manuel Durao Barroso, y del Consejo, Herman Van Rompuy, así como la mayor parte de los jefes de Estado y de Gobierno de los Veintiocho y el presidente ucraniano, Viktor Yanukovich.

---

<sup>6</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de noviembre de 2011, que contiene las recomendaciones del Parlamento Europeo al Consejo, a la Comisión y al Servicio Europeo de Acción Exterior sobre las negociaciones del Acuerdo de Asociación UE-Georgia (2011/2133(INI)). <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0514+0+DOC+XML+V0//ES>>.

La iniciativa de la Asociación Oriental, promovida por Suecia y Polonia en 2008, buscaba de hecho acercar a la UE a sus vecinos orientales, y para ello Bruselas reclamó reformas democráticas y respeto al Estado de derecho y a los valores democráticos. Pero esas peticiones no han hecho más que distanciar a sus socios, situación aprovechada por Rusia, que no quiere perder su área de influencia. Según Bruselas, el plantón ucraniano se debió a las presiones de Rusia, que advirtió que en caso de que se firmara el acuerdo tomaría medidas proteccionistas para impedir el acceso de los productos ucranianos a su mercado. Armenia y Bielorrusia también han dado la espalda a Europa y han optado por integrarse en la Unión Aduanera formada por Rusia y Kazajistán.

El 29 de noviembre de 2013 Georgia firmó el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Para Georgia es un paso adelante hacia la UE. Con este documento el proceso de integración adquiere un carácter irreversible y ya se encuentra dentro de los marcos jurídicos de la integración en la UE.

## CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo hemos tratado de mostrar cómo, frente a los cambios que se producen en el escenario global, los conceptos y herramientas analíticas utilizadas hasta ahora deben ser completadas con el uso del recurso a las estrategias de seguridad, en el caso de Georgia el Concepto o Estrategia Nacional de Seguridad. Hemos querido indicar que es preciso una adecuación teórica y una adaptación de las herramientas analíticas utilizadas tradicionalmente para la comprensión multidimensional de la seguridad.

Hemos pretendido poner de manifiesto el aumento de la preocupación por la seguridad en Europa y la necesidad de dar un enfoque global y transversal a las políticas con incidencia en estas materias. La Unión Europea tiene una amplia gama de políticas que poseen una dimensión de seguridad. Estos instrumentos no sólo deben ampliarse, creando nuevas herramientas para afrontar los nuevos retos y amenazas, sino que deben aprovecharse mejor sus sinergias, de manera que permitan a la Unión adquirir un mayor protagonismo en la seguridad y la estabilidad de la comunidad internacional, así como en la construcción de escenarios nuevos producto de ampliaciones o reformulaciones del actual espacio europeo.

## Bibliografía citada

- AULESTIA, Kepa: 2005, *Historia general del terrorismo*, Madrid, Santillana Ediciones Generales, S.L.
- BENEYTO PÉREZ, J.M.: 2007, "*Identidad y conflictos culturales: La nueva perspectiva de la Seguridad*", Ministerio de defensa, Cuaderno de estrategia "La seguridad de la Unión europea: nuevos factores de crisis", n. 135.
- MONTESQUIEU: 1965, *De L'Esprit des Lois*, Paris, Éditions de Seuil.
- PALACIO, A.: 2014, "Europa insegura", en [http:// www.belt.es](http://www.belt.es).

PÉREZ ROYO, J. (dir.): Carrasco Duran, M. (coord): 2010, *Terrorismo, democracia y seguridad, en perspectiva constitucional*, Madrid, Marcial Pons.

VELA GARCÍA, V.: 2006, *“El momento presente: iniciativas en curso”*, en Ministerio de Defensa, Cuadernos de Estrategia, “Seguridad y defensa en Europa: implicaciones estratégicas”. Instituto Español de Estudios Estratégicos.



[www.icps.cat](http://www.icps.cat)