



**FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**

**DOBLE GRADO EN
ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS Y DERECHO**

Georgia: desarrollo y posición en el Orden Internacional

Trabajo Fin de Grado presentado por M^a Carmen Bello Merino, siendo el tutor del mismo el profesor Isidoro Romero Luna.

Vº. Bº. del Tutor:

Alumna:

D. Isidoro Romero Luna

Dña. M^a Carmen Bello Merino

Sevilla. Mayo de 2016



**DOBLE GRADO EN
ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS Y DERECHO
FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
TRABAJO FIN DE GRADO
CURSO ACADÉMICO [2015-2016]**

TÍTULO:

GEORGIA: DESARROLLO Y POSICIÓN EN EL ORDEN INTERNACIONAL

AUTOR:

M^a CARMEN BELLO MERINO

TUTOR:

D. ISIDORO ROMERO LUNA

DEPARTAMENTO:

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA I

ÁREA DE CONOCIMIENTO:

ECONOMÍA APLICADA

RESUMEN:

Georgia declaró su independencia de la URSS el 9 de abril de 1991. Durante estos 25 años han tenido lugar numerosos acontecimientos a nivel nacional e internacional que han influido en el desarrollo del país. En este trabajo se analizan diferentes elementos políticos y económicos, así como las dificultades a las que Georgia se ha enfrentado, para consolidarse como estado democrático y de derecho, con una economía de mercado abierta. Asimismo, también se verán las relaciones diplomáticas y económicas que Georgia ha desarrollado con otras potencias mundiales y organizaciones internacionales para poder ocupar un lugar en un mundo cada vez más globalizado.

PALABRAS CLAVE:

Georgia; democracia; relaciones diplomáticas; desarrollo económico; comercio internacional.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. CAPÍTULO 1 ASPECTOS POLÍTICOS Y JURÍDICOS	3
1.1. INESTABILIDAD TERRITORIAL EN GEORGIA	3
1.1.1. Origen de los conflictos	3
1.1.2. Participación de la Comunidad Internacional en la resolución del conflicto.....	4
1.1.3. Nuevo enfrentamiento con Rusia y situación actual	5
1.2. LA CORRUPCIÓN ENDÉMICA Y LA REVOLUCIÓN DE LAS ROSAS	6
1.3. EL MARCO INSTITUCIONAL	7
1.3.1. El poder legislativo	8
1.3.2. El poder ejecutivo	8
1.3.3. El poder judicial	10
1.4. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LAS LIBERTADES PÚBLICAS	11
1.4.1. Discriminación a las minorías religiosas	11
1.4.2. Discriminación a otras minorías	12
1.4.3. Igualdad de género y violencia contra la mujer	13
1.5. LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS INTERNACIONALES	14
1.5.1. Relaciones de Georgia con Rusia	14
1.5.2. Relaciones de Georgia con la OTAN y EE.UU.	15
1.5.3. Relaciones de Georgia con la Unión Europea	16
2. CAPÍTULO 2 ASPECTOS ECONÓMICOS	19
2.1. GEORGIA: DE REPÚBLICA SOCIALISTA A ECONOMÍA DE MERCADO	19
2.2. FACTORES DE PRODUCCIÓN	21
2.2.1. Evolución demográfica	21
2.2.2. Mercado laboral	22
2.3. SECTORES ECONÓMICOS	23
2.3.1. Peso y evolución sector primario	24
2.3.2. Peso y evolución sector secundario	25
2.3.3. Peso y evolución sector terciario	27
2.4. EL SECTOR PÚBLICO	28
2.5. EL SECTOR EXTERIOR	31
2.6. NIVEL DE DESARROLLO	34
CONCLUSIONES	37
BIBLIOGRAFÍA	39
ANEXO I	43

INTRODUCCIÓN

Justificación del tema y objetivos.

El tema elegido para mi Trabajo fin de grado es “Georgia: desarrollo y posición en el orden internacional”. Conocí Georgia gracias a una beca de estudios dentro del programa Erasmus Mundus de la que disfruté durante el primer semestre del curso 2014-15. Poco o nada sabía de este país antes de solicitar la beca y la sensación al llegar allí fue la de un país que estaba avanzando hacia los estándares occidentales en muchos aspectos pero al que todavía le quedaba bastante camino por recorrer, dado su pasado soviético que aún se sentía en la calle y la gente.

De esta manera, durante los seis meses que duró mi estancia, mi interés por todo lo relacionado con Georgia fue creciendo: historia, cultura y tradiciones, papel de la Iglesia, conflictos internos, relaciones con Rusia y con otras potencias occidentales, desarrollo económico y social, etc. Este creciente interés, unido a la poca información disponible en español, hizo decidiera hacer el Trabajo fin de grado sobre este país.

A lo largo del trabajo se parte de la **hipótesis** de que Georgia es un Estado “nuevo” que desea consolidarse como estado democrático y de derecho, diferenciándose de lo que fue durante el periodo soviético; país en el que, además, el sistema de mercado ha empezado a funcionar desde hace relativamente poco tiempo.

El **reto** que me planteo es hacer un análisis del país, exponiendo diferentes aspectos políticos, sociales y económicos con el objetivo de mostrar la evolución desde la independencia en 1991 hasta llegar a la posición que ocupa actualmente en el orden internacional, teniendo en cuenta además el desafío que suponen las siguientes elecciones en octubre de 2016.

Siendo estudiante del doble grado en Administración de Empresas y Derecho me pareció que no podía hacer este trabajo olvidando el papel que han jugado otros países y diferentes organizaciones internacionales en Georgia, especialmente la Unión Europea. Por ello me puse en contacto con la profesora Marycruz Arcos Vargas del departamento de Derecho Internacional Público, para que me asesorara en la búsqueda de información relacionada con la parte política y jurídica.

La finalidad última del trabajo se puede concretar en los siguientes **objetivos**:

- estudiar la evolución y problemas políticos internos del país, así como la situación actual del estado democrático y de derecho;
- descubrir las relaciones con Rusia, con otros países y con organizaciones intergubernamentales, con especial hincapié en las mantenidas con la UE.
- analizar la estructura económica del país y valorar su nivel de competitividad en la economía mundial;
- conocer finalmente el nivel de desarrollo alcanzado según la clasificación de diferentes organismos internacionales.

Paralelamente, el trabajo persigue otros objetivos más genéricos como fomentar el conocimiento de Georgia y consolidar su imagen como república independiente de Rusia. Asimismo, pretende ser útil para cualquier persona con interés en el país y servir como referencia para futuras investigaciones relacionadas.

Metodología

El método seguido es el del **análisis estructural**, ya que este enfoque considera la realidad como un todo global, de naturaleza multidimensional y dinámica. De esta manera, he tratado de explicar la realidad de Georgia reconociendo y delimitando los diferentes elementos que la integran y las relaciones de dependencia y jerarquía entre ellos. Las mayores dificultades han aparecido a la hora de seleccionar qué elementos incluir y cuáles no, pues la realidad es muy diversa pero, al mismo tiempo, todo está muy conectado entre sí.

Estructura

Siguiendo esta metodología el cuerpo del trabajo se estructura en **dos capítulos**. El primero se centra en el marco político y legal de Georgia, así como en las relaciones internacionales. Para ello, el capítulo comienza presentado los dos problemas fundamentales que han afectado a la estabilidad del país: los conflictos territoriales y la corrupción. A continuación se incluye el análisis de aspectos fundamentales para consolidar un estado democrático y de derecho: la separación de poderes y el reconocimiento y nivel de protección del que gozan los Derechos Humanos. El capítulo finaliza mostrando la evolución de las relaciones políticas con otros países y organizaciones internacionales y cómo éstas han afectado a las políticas internas.

El segundo capítulo se centra en los aspectos económicos del país y los pasos dados para implantar un sistema de mercado. En primer lugar, se analiza la evolución y situación de la estructura productiva del país, esto es, factores de producción y sectores productivos. A continuación se examina el papel que juega el Estado en la economía, así como la importancia que tiene el comercio internacional y cómo el país se está adaptando progresivamente a un entorno cada vez más globalizado. Finalmente se presenta la posición que ocupa Georgia según diferentes indicadores de desarrollo económico.

El trabajo concluye con un apartado dedicado a las consideraciones finales, donde, brevemente, se hace una recapitulación de las conclusiones más importantes a las que se ha llegado, tratando de aportar una visión fundada sobre las posibilidades de desarrollo de Georgia y el futuro de este pequeño país del Cáucaso en la comunidad internacional y en la economía mundial.

Fuentes de información

Aunque los trabajos e informes consultados han sido muchos y variados, hay dos libros que han servido de referencia para ambos capítulos: Mikaberidze (2007) y Jones (2015), pues los dos ofrecen información detallada sobre la evolución histórica, social, política y economía de Georgia.

Además, quisiera mostrar mi agradecimiento a D. Alberto Priego Moreno, profesor de la Universidad Pontificia Comillas, por la ayuda prestada para comenzar la búsqueda de información sobre el espacio post-soviético y por sus artículos sobre relaciones diplomáticas e influencia de Occidente en el Cáucaso.

Respecto a las **bases de datos** empleadas, es necesario incluir una aclaración. He utilizado principalmente los datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de Georgia (GeoStat). Ahora bien, como se verá más adelante, Georgia ha hecho frente a serios problemas de corrupción (en diversos artículos he encontrado referencias a la práctica generalizada por parte del servicio nacional de estadísticas de falsificar datos y resultados). Por ello, siempre que se trate de series he optado por utilizar los datos del Banco Mundial o de Eurostat.

CAPÍTULO 1

ASPECTOS POLÍTICOS Y JURÍDICOS

1.1. INESTABILIDAD TERRITORIAL EN GEORGIA.

Georgia, República independiente desde el 9 de abril 1991, está situada en el cruce de caminos entre Asia y Europa, a orillas del mar Negro, con más de 300 km de costa en la parte occidental. Al norte, la cordillera del gran Cáucaso hace de frontera natural con la Federación Rusa, al sur limita con Turquía y Armenia y al este con Azerbaiyán.

Es un país territorialmente pequeño (69.700 km²) cuya población no alcanza los cuatro millones de habitantes (Andalucía tiene 87.600 km² y una población de 8,4 millones)¹. Tras la Declaración de Independencia, Georgia entró en un periodo de enorme inestabilidad, que ha marcado su desarrollo y ha condicionado su inserción en la Comunidad Internacional.

Son dos las circunstancias que explican esta inestabilidad política, económica y social: los conflictos étnico-territoriales y la corrupción generalizada.

En este epígrafe se analiza la primera de ellas y es que, en efecto, las aspiraciones secesionistas de las regiones de Abjasia y Osetia del Sur han sido una constante en Georgia que ha trascendido del plano político para influir en la realidad social y económica. Añadir además que, a pesar de los esfuerzos para dar solución a este problema, la integridad territorial de Georgia sigue sin estar clara y las dos regiones nombradas son *de facto* independientes.



Figura 1.1 Ubicación geográfica de Georgia
Fuente: *El País, Internacional* (7 de agosto de 2013)

1.1.1. Origen de los conflictos étnico-territoriales.

Debido a su ubicación geográfica, el país ha sido invadido en numerosas ocasiones a lo largo de la historia. Diferentes autores, entre ellos Mikaberidze (2007), reconocen estas continuas influencias externas no sólo no destruyeron la identidad georgiana sino que, en cambio, la enriquecieron enormemente, configurando un patrimonio cultural y una identidad fuertes. Además, todo esto se ha visto reforzado por el hecho

¹ Junta de Andalucía – *Andalucía Datos básicos de 2015*.
<http://www.juntadeandalucia.es/andalucia.html> (Consultado: mayo de 2016).

de tener un idioma y un alfabeto propios y únicos en el mundo: el georgiano. Ahora bien, en Georgia tradicionalmente han convivido diferentes etnias, esencialmente armenios, azerís, abjasios y osetos. De hecho, durante el periodo soviético, el 30% de la población estaba constituido por estas minorías y, al igual que ocurrió en otras Repúblicas socialistas, dicha multiculturalidad acabó siendo fuente de duros conflictos étnico-territoriales en la etapa posterior a la caída de la URSS.

Tal como reconoce Jones (2015), después de la Declaración de Independencia, el nuevo gobierno central adoptó numerosas medidas nacionalistas y anti-rusas con el fin de garantizar la independencia e integridad del recién proclamado Estado de Georgia. Ahora bien, esta postura autoritaria dividió a la sociedad georgiana, al tiempo que las minorías étnicas empezaron a considerar que sus derechos no estaban siendo respetados en la nueva Georgia. En cuestión de meses tuvieron lugar una serie de enfrentamientos internos que rápidamente se expandieron por todo el país. Las regiones de Abjasia y de Osetia del Sur, aprovechando esta inestabilidad y respaldadas por Rusia, declararon unilateralmente su independencia, la primera a finales de 1991 y la segunda en 1992. Georgia entró entonces en un estado de guerra, caracterizado por la intervención de grupos paramilitares georgianos y fuerzas militares rusas, el cual dejó numerosos muertos y heridos y una cantidad incalculable de desplazados internos.

1.1.2. Participación de la Comunidad Internacional en la resolución del conflicto

Aunque la política exterior de Georgia se tratará en el último apartado de este capítulo, dada la debilidad de las instituciones georgianas durante aquel momento y la incapacidad del gobierno para garantizar una solución pacífica, resulta necesario presentar el papel que jugaron en este contexto distintos países y organizaciones internacionales para conseguir, al menos, un acuerdo de alto el fuego.

Parece conveniente mencionar en primer lugar el papel que desempeñó Rusia en dichos conflictos, pues éste no fue trivial. De acuerdo con Jones (2015), desde la Declaración de Independencia de Georgia, Rusia apoyó todas las revueltas que surgieron en el país. Este apoyo se tradujo fundamentalmente en la intervención de las fuerzas militares rusas y en el suministro de armas a ambos bandos. Dada esta situación, la colaboración de Rusia fue esencial para lograr una solución a dichos conflictos y, sobre todo, para que los acuerdos alcanzados perduraran en el tiempo.

Por su parte, el papel de la, por entonces, Comunidad Económica Europea fue prácticamente nulo por dos motivos. En primer lugar porque la cercanía física a la guerra de los Balcanes y la inestabilidad en los países de Europa del este hizo que los conflictos en el lejano Cáucaso quedaran fuera de su ámbito de preocupación (Jones, 2015; Pashayeva, 2015; Paul, 2015). En segundo lugar porque la falta de un marco común en política exterior² que indicara la estrategia a seguir significó que la actuación de los distintos Estados miembros se hiciera de manera individual y a través de diferentes organismos internacionales (Helly, 2002).

Por tanto, en este sentido, toma especial relevancia el rol que sí desempeñaron organizaciones como la Comisión para la Seguridad y la Cooperación en Europa (que desde 1995 se denomina Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa OSCE) y las Naciones Unidas. El acuerdo de alto el fuego en Osetia del Sur se alcanzó en 1992 tras una ronda de encuentros entre autoridades georgianas, rusas, osetas y la CSCE. Por su parte, el acuerdo de alto el fuego en Abjasia llegó en 1994 gracias al papel mediador de la ONU entre las autoridades georgianas, rusas y abjasias.

² La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) fue introducida en 1993 con el Tratado de Maastricht y reforzada en 2009 con el Tratado de Lisboa.

Ahora bien, con estos acuerdos de alto el fuego no se restauró la integridad territorial, es decir, las zonas de Abjasia y de Osetia del Sur no volvieron a estar bajo el control del gobierno central. Lo que sí se consiguió fue detener los ataques, controlar el tráfico ilegal de armas y entrar en un periodo de calma.

1.1.3. Nuevo enfrentamiento con Rusia y situación actual.

Durante los años siguientes al alto el fuego no se dio ningún otro paso para alcanzar un acuerdo de paz definitivo. Las regiones de Abjasia y de Osetia del Sur siguieron siendo independientes *de facto* y consideradas como zonas de riesgo. Por su parte, las políticas pro-Occidentales, que comenzaron a tomar fuerza en Georgia desde inicios del s. XXI, provocaron que las relaciones con Rusia se recrudecieran. Todos estos factores llevaron a que en 2008 comenzara una nueva oleada de ataques entre fuerzas militares georgianas y rusas en territorio de Osetia del Sur. A pesar de que el conflicto fue breve (sólo duró cinco días), éste dejó cientos de civiles muertos y heridos y aumentó aún más el número de desplazados internos (Gursoy y Chitadze, 2012).

En este momento, la ya denominada Unión Europea sí tomó una posición activa en la resolución del conflicto. Tal y como reconoce Helly (2012), la ubicación estratégica del Cáucaso unida al deseo de la UE de diversificar sus fuentes de energía hicieron que, varios años antes, la estabilidad y seguridad en la región entraran a formar parte de los intereses de la UE. La importancia de Georgia como ruta de unión entre Oriente y Occidente, así como los intereses europeos en la región se retomarán en el segundo capítulo, al analizar la importancia del sector energético en el apartado dedicado a los sectores económicos. Así las cosas, la Unión Europea promovió el Proceso de Paz de Ginebra con el fin de encontrar una solución definitiva a este prolongado problema. Además, para asegurar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados, se desplegó una Misión de Observación (EUMM) que aún permanece sobre el terreno.

Por otra parte, se debe considerar el papel que jugó la OTAN en este conflicto. A pesar de las existentes relaciones de cooperación con Georgia en el marco del programa de Asociación para la Paz, la esperada intervención de la Alianza Atlántica en apoyo a Georgia nunca llegó. En cambio, en aquel entonces, la OTAN, movida por los intereses económicos de algunos Estados (notablemente Alemania y Francia) decidió mantenerse al margen del conflicto, limitándose a condenar los ataques y a reconocer la integridad territorial de Georgia (Priego, 2008; Chitadze y Gursoy, 2012).

Poco después de la guerra de 2008, los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE, en reunión extraordinaria del Consejo Europeo, declararon la ilegalidad de la secesión de los territorios de Abjasia y de Osetia del Sur y condenaron la presencia de tropas rusas en los ellos³. Por su parte Moscú reconoció la independencia de ambas regiones y, posteriormente, Nicaragua, Venezuela y el Estado de Nauru se han unido a este reconocimiento.

A día de hoy, los conflictos étnico-territoriales siguen sin estar totalmente resueltos. El acuerdo de paz logrado en el marco del Proceso de Ginebra no ha sido completamente implantado y además, en 2015, la EUMM denunció el avance unilateral de las fronteras administrativas de Osetia del Sur⁴ con los consiguientes perjuicios que esto conlleva para la población local.

³ Consejo de la Unión Europea (2008): "ST 12594/08 INIT, Consejo Europeo Extraordinario de Bruselas de 1 de septiembre de 2008". <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012594%202008%20INIT> (Consultado: mayo 2016).

⁴ Misión de Observación de la UE (2015): "Declaración del portavoz sobre la ampliación del límite administrativo de la región separatista georgiana de Osetia del Sur", 15 de julio, https://www.eumm.eu/en/press_and_public_information/press_releases/5230/ (Consultado: mayo 2016).

No obstante, parece que la anterior preocupación sobre los efectos que estos conflictos pudieran tener para la seguridad internacional ha sido desplazada por nuevas amenazas globales (esencialmente terrorismo islámico y crisis de refugiados). Para algunos autores, como Pashayeva (2015) y Paul (2015), en el Cáucaso se ha instaurado un *status quo* que resulta cómodo para la UE, para las regiones separatistas e incluso para Rusia, pues cada uno de ellos obtiene distintos beneficios de la frágil estabilidad en la región, sin preocuparse en demasía por conseguir una solución a largo plazo.

Sin embargo, mientras no se alcance dicha solución, Georgia no podrá avanzar en sus aspiraciones pro-occidentales al ritmo deseado. Y, lo que es peor, seguirá habiendo miles de desplazados internos, desintegrados de la sociedad y viviendo en condiciones de vulnerabilidad mientras esperan poder volver a sus casas.

1.2. LA CORRUPCIÓN ENDÉMICA Y LA REVOLUCIÓN DE LAS ROSAS.

En este segundo epígrafe se analiza la siguiente gran causa de desestabilización de Georgia: la corrupción generalizada; problema que, sin duda, estaba conectado a las desigualdades sociales y a la debilidad de las instituciones públicas.

Autores como Jones (2015) reconocen en Georgia una serie de características adicionales que, a su entender, han facilitado el desarrollo de la corrupción y el conformismo social ante este problema. Entre ellas está su situación como ruta de paso de mercaderes y negociadores, el lenguaje complicado que permite ocultar fácilmente todo aquello que no se quiere dar a conocer y un mal entendido sentido del honor y la solidaridad entre la población que reduce las posibilidades de denunciar.

A pesar de que en 1995 se aprobó una nueva Constitución, de la que más tarde se hablará en profundidad, y se impulsaron reformas políticas y económicas, la realidad es que se creó un entorno propicio para el aumento desenfrenado de la corrupción tanto en las instituciones públicas como en el ámbito privado. Las medidas desreguladoras de la economía y la privatización de empresas públicas crearon nuevas oportunidades para cometer engaños y fraudes. Los bajos salarios de los funcionarios los llevaron a aceptar sobornos o cometer extorsión. El sistema tributario era tan complicado que la evasión de impuestos se convirtió en la norma. Las fronteras no controladas reforzaron el poder de las mafias. La independencia del poder judicial brillaba por su ausencia pues jueces y magistrados eran nombrados y cesados según afinidades políticas. Y así muchos ejemplos más.

A comienzos del s. XXI, el gobierno impulsó una extensa campaña anti-corrupción cuya implantación, sin embargo, resultó un fracaso. Tanto es así que, en 2003, Georgia aparecía en el puesto número 127 de 133 países en el Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por *Transparency International* (Jones, 2015)⁵.

Las elecciones al Parlamento georgiano celebradas en 2003 actuaron como detonante de la inestable situación política. Diferentes observadores internacionales denunciaron la falta de transparencia y los numerosos fraudes electorales cometidos, lo cual generó un clima de descontento en todo el país. El líder de la oposición, Mijaíl Saakashvili, supo canalizar esta insatisfacción promoviendo continuas manifestaciones pacíficas en Tiflis. Esta ola de protestas terminó con la dimisión del anterior Presidente y el adelanto las elecciones presidenciales a enero de 2004, momento en el que Saakashvili resultó elegido nuevo Presidente del país (Priego, 2004).

A rasgos muy generales, estos son los hechos que han pasado a conocerse como Revolución de las Rosas y que, sin duda, han marcado un punto de inflexión en el desarrollo político y económico de Georgia.

⁵ Transparency International elabora anualmente el informe "Índice de Percepción de la Corrupción" <http://www.transparency.org/cpi2015> (Consultado: mayo de 2016).

A partir de ese momento, el nuevo Presidente demostró que, con una estrategia firme, era posible llevar a cabo de manera efectiva muchas de las reformas estructurales que necesitaba el país. Entre los éxitos logrados aparece la extraordinaria reducción de la corrupción en ministerios, departamentos gubernamentales, cuerpo de policía y sociedad en general. Ahora bien, bajo la administración de Saakashvili reinaba la idea de que “*el fin justifica los medios*” de manera que, la mano dura con la que se luchaba contra la corrupción y la criminalidad, pronto terminó convirtiéndose en abuso de poder, politización del sistema judicial y tratos denigrantes hacia los detenidos y presos (Hammarberg, 2013).

Dicho con otras palabras, si bien es cierto que a partir de la Revolución de las Rosas la corrupción dejó de ser un problema generalizado, en este momento afloraron nuevas circunstancias que minaron, aún más si cabe, la confianza ciudadana en el poder público. Esta situación de desconfianza sigue manteniéndose en la actualidad, tal y como reflejan diferentes índices internacionales y barómetros sobre el estado de la opinión pública. Por una parte, en 2015, la organización *Transparency International* situó a Georgia en la muy buena posición número 48 de 168 países en el Índice sobre Percepción de la Corrupción. En cambio, en ese mismo año, las cifras sobre confianza institucional publicadas por el Centro de Recursos para la Investigación del Cáucaso (CRRC) fueron desalentadoras: más de un 40% de los encuestados desconfiaba de los partidos políticos⁶, otro 40% del Parlamento⁷ y entorno a un 30% del Gobierno⁸.

Esta falta de legitimidad institucional se tendrá en cuenta en los siguientes apartados y, sobre todo, al analizar el sistema georgiano de protección de los Derechos Humanos y las dificultades a las que se enfrentan los poderes públicos para llevar a la práctica dicha protección.

1.3. EL MARCO INSTITUCIONAL

Una vez descritos los dos problemas fundamentales que condicionaron la primera etapa de transición de Georgia hacia un Estado independiente y democrático, el siguiente aspecto a considerar es la organización institucional que adoptó el país y, especialmente, el funcionamiento del sistema jurídico. Para ello se analizará el marco regulatorio contemplado en la Constitución georgiana y los principales cambios introducidos con las dos reformas constitucionales.

La Constitución de Georgia fue aprobada en 1995. En realidad, tras la Declaración de Independencia, Georgia recuperó su antigua Constitución de 1921 pero las limitaciones de ésta para resolver los problemas de debilidad institucional a los que se enfrentaba el país hicieron patente la necesidad de redactar una Constitución acorde a los nuevos tiempos. Cuando finalmente los conflictos internos fueron controlados, empezó un periodo de relativa calma durante el cual, a pesar de que Georgia seguía bajo la esfera de influencia rusa, se pudo elaborar dicho nuevo texto constitucional (Jones, 2015).

El constituyente georgiano optó por un modelo presidencialista, similar al de EE.UU., donde el poder ejecutivo estaba significativamente reforzado frente al legislativo y, sobre todo, frente al judicial. Ahora bien, desde su aprobación y siguiendo el mecanismo previsto en ella, la Constitución ha sido reformada dos veces.

⁶ Centro de Recursos para la Investigación del Cáucaso (2015): Barómetro del Cáucaso. Datos de Georgia en 2015. Confianza en los partidos políticos <http://caucasusbarometer.org/en/cb2015ge/TRUPPS/> (Consultado: mayo 2016)

⁷ *Ibid.* Confianza en el Parlamento <http://caucasusbarometer.org/en/cb2015ge/TRUPARL/> (Consultado: mayo 2016)

⁸ *Ibid.* Confianza en el gobierno <http://caucasusbarometer.org/en/cb2015ge/TRUEXEC/> (Consultado: mayo 2016)

La primera reforma⁹ tuvo lugar tras la Revolución de las Rosas, y el cambio más significativo fue la creación del cargo de Primer Ministro, pasando así a un modelo semi-presidencialista. No obstante, se asignaron poderes muy limitados a este nuevo órgano y, al mismo tiempo, también se redujo el poder parlamentario a favor del ejecutivo. Es decir, tras esta primera reforma, el Presidente siguió siendo la figura principal en Georgia.

La segunda reforma¹⁰ tuvo lugar en 2010, aunque no entró en vigor hasta después de que tuvieran lugar las siguientes elecciones presidenciales, en 2013. En el año en que se aprobó la reforma las necesidades políticas habían cambiado y varios escándalos de abuso de poder ya habían salpicado la administración de Saakashvili. Por esta razón, con esta reforma se optó por reducir los poderes de la Presidencia, reforzando los del Primer Ministro y el Gobierno. Como resultado, el modelo actual se asemeja más a una República parlamentaria al estilo de países como Italia o Alemania, donde la figura principal es la del Primer Ministro.

Ahora bien, en cualquiera de las versiones de la Constitución, el Capítulo Primero afirma que Georgia es una República democrática, independiente, unificada e indivisible, donde la soberanía nacional reside en el pueblo georgiano y el Estado ejerce sus funciones bajo el principio de la separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

1.3.1. El poder legislativo

El **poder legislativo** recae en el Parlamento de Georgia, aunque la Constitución reconoce que el poder ejecutivo también puede dictar normas con rango de ley. Tradicionalmente esta potestad para dictar decretos y otras disposiciones normativas recaía en la Presidencia. Sin embargo, con la última reforma, aunque no se eliminó esta posibilidad, sí se introdujo el art. 73bis, el cual prevé la necesidad de que todos estos actos legislativos del Presidente fueran refrendados por el Primer Ministro para poder surtir efectos. Además, con esta reforma se añadió la posibilidad de que el Gobierno también pudiera dictar decretos y otros actos con fuerza de ley en base a la Constitución (art. 78.5).

La Constitución dedica el Capítulo Tercero a regular la composición y funcionamiento del Parlamento pero en lo que a este trabajo concierne, basta con apuntar un par de características. La primera de ellas es que el Parlamento aparece contemplado como un órgano bicameral compuesto por el Consejo de la República y por el Senado pero, en la realidad, el Senado siempre ha ocupado un papel mínimo en el proceso legislativo. El segundo rasgo característico es que se trata de un órgano elegido por sufragio universal, igual, directo y secreto cada cuatro años, estando previstas las siguientes elecciones en octubre de 2016. El derecho de sufragio activo se adquiere con la mayoría de edad a los 18 años (art. 28), mientras que el derecho de sufragio pasivo no se adquiere hasta los 21 años (art. 49.2).

1.3.2. El poder ejecutivo

En cuanto al **poder ejecutivo**, éste ha recaído tradicionalmente en el Presidente. Ahora bien, como se ha dicho anteriormente, desde la entrada en vigor de la reforma de 2010, el rol del Presidente ha quedado bastante limitado, siendo actualmente el Gobierno el órgano encargado de dirigir la orientación política del país.

⁹ Constitución de Georgia. Vigente desde el 27 de diciembre de 2006. Es posible encontrar una copia en inglés de esta versión de la Constitución de Georgia gracias al apoyo económico de la UE: http://www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf (Consultado: mayo 2016).

¹⁰ Constitución de Georgia (Ley Constitucional de Georgia N° 3710 de 15 de octubre de 2010. La página web oficial del Parlamento de Georgia proporciona una copia en inglés de la actual Constitución, vigente desde 17 de noviembre de 2013. <http://www.parliament.ge/uploads/other/28/28803.pdf> (Consultado: mayo 2016).

El cargo de Presidente es elegido por sufragio universal, igual, directo y secreto cada cinco años, con un límite máximo de dos mandatos consecutivos (art. 70). Por su parte, de acuerdo con el art. 80, la elección del Primer Ministro se realiza de forma indirecta: el Presidente propone como candidato aquél que haya obtenido mejores resultados en las elecciones parlamentarias; dicho candidato nombra un equipo de Ministros y presenta un Programa de Gobierno ante el Parlamento, el cual debe otorgar su voto de confianza.

Entre las funciones del ejecutivo, la que ha sufrido un cambio más radical es la de dirigir y ejecutar la política exterior del país. Hasta 2010 esta función la ostentaba el Presidente quien, además, gozaba de total libertad para negociar y adoptar tratados y acuerdos internacionales. Esto, además, hay que ponerlo en relación con la obligación constitucional del Parlamento de ratificar algunos de los acuerdos internacionales alcanzados, en concreto aquellos que contemplaran la adhesión de Georgia a organizaciones internacionales o interestatales, los acuerdos de carácter miliar o los concernientes a la integridad territorial o el cambio en las fronteras exteriores.

La razón de ser de esta hegemonía del Presidente frente a la cámara representativa aparece al considerar el contexto en el cual la Constitución fue redactada en 1995. Como se ha dicho, el periodo 1991 – 1995 estuvo marcado por los conflictos internos y la constante amenaza de Rusia. Siendo así las cosas, y tal como reconocen Priego (2008) y Paul (2015), Georgia veía en las Organizaciones Internacionales (fundamentalmente la OTAN) y en los países occidentales (EEUU y Estados miembros de la UE) la mejor opción para equilibrar las fuerzas contra Rusia y poder librarse definitivamente de su influencia.

Posteriormente, en la reforma de 2004, el nuevo gobierno, siguiendo en la línea de “el fin justifica los medios”, prefería sacrificar principios democráticos básicos como la representación parlamentaria de la opinión del pueblo para asegurar que las reformas siguieran el rumbo que sus líderes deseaban. Es decir, el gobierno post-revolucionario entendía que era necesario concentrar el poder en manos del Presidente (Saakashvili), reduciendo al máximo el control que el Parlamento pudiera tener sobre sus decisiones por lo que, consecuentemente, estos preceptos no fueron modificados.

En cambio, como ya se ha dicho, en 2010 el contexto político era diferente y, además, Georgia sufría fuerte presión internacional para reducir las potestades del Presidente y avanzar hacia estructuras más democráticas. En este sentido se llevaron a cabo las reformas de estos preceptos constitucionales. Actualmente el Presidente continúa siendo el Jefe de Estado y representando a Georgia en las relaciones internacionales, teniendo además poder para negociar y concluir acuerdos con otros países y organizaciones internacionales. Asimismo, la Constitución mantiene la obligación del Parlamento de ratificar los Tratados internacionales a los que antes se hacía mención. Ahora bien, a pesar de mantener estas reglas, la reforma sí introdujo un cambio importante: el Presidente ya no tiene total libertad para ejercer sus funciones, sino que ahora debe hacerlo de acuerdo con el Gobierno.

Este cambio que, en principio parece solucionar el problema previo de falta de control sobre las funciones del Presidente, hay que tomarlo con precaución. Así se pronunció la Comisión del Consejo de Europa encargada de la promoción de la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia)¹¹ diciendo que la Constitución no delimita claramente las competencias de los dos órganos implicados en las relaciones exteriores y de ello puede derivarse una situación de bloqueo si Presidente y Gobierno no alcanzan un acuerdo.

¹¹ Consejo de Europa. Comisión de Venecia (2010): Final opinion on the draft Constitutional Law on amendments and changes to the Constitution of Georgia. Opinion N° 543/2009. CDL-AD (2010)028. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)028-e) (Consultado: mayo 2016)

En la práctica este problema se ha minimizado pues el poder negociador de la Presidencia ha quedado relegado a un segundo plano y es el cuerpo diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores el encargado de concluir cualquier acuerdo o tratado internacional. Valgan como ejemplos de ello las reuniones de negociación entre el Gobierno de Georgia y la Comisión Europea para llegar a acuerdos como el Plan de Acción para la Liberalización de Visados o el Acuerdo de Asociación, acuerdos que serán tratados más adelante.

1.3.3. El poder judicial

El tercer poder del Estado, el **poder judicial**, también ha visto modificada su configuración desde los años 90 hasta la actualidad. El sistema judicial y el sistema criminal son los que se han visto más afectados, primero, por los problemas de corrupción y, posteriormente, por la falta de independencia de jueces y magistrados y la permisividad ante los abusos de poder. A pesar de todas las leyes aprobadas en el periodo 1995-1999 para reforzar la estructura y funcionamiento internos del sistema judicial, la realidad mostraba que jueces y magistrados encontraban "*fuertes presiones para emitir fallos de acuerdo con los intereses de las élites política y empresarial*" (Popjanovski, 2015). Es decir, la corrupción presente en el ámbito judicial tenía como consecuencia más inmediata una evidente falta de independencia.

Como se ha mencionado antes, tras la Revolución de las Rosas, Saakashvili llevó a cabo una extensa campaña para acabar con el crimen y con la corrupción en todos los sectores de la sociedad, incluyendo por supuesto el sistema judicial. Con estas medidas el sistema mejoró considerablemente pero siguió estando muy politizado. Entre los principales problemas del sistema destaca que jueces y magistrados eran designados por periodos de tiempo limitados y que, a su vez, el Presidente tenía amplia libertad para nombrarlos o revocarlos.

En 2012, después de que se hicieran públicos varios escándalos de abuso de poder, especialmente un video donde se mostraba cómo un prisionero recibía tratos degradantes por parte de los guardias de prisiones¹², se hizo evidente que el partido de Saakashvili, con la excusa de mantener el orden público, estaba propasando los límites. Finalmente el partido de Saakashvili perdió las siguientes elecciones, primero las parlamentarias y meses después las presidenciales, ambas frente a la coalición *Sueño Georgiano – Georgia Democrática*.

Dado que la persistente falta de independencia e imparcialidad seguía debilitando la confianza que los ciudadanos depositaban en las instituciones públicas del país y, por ende, estaba perjudicando el desarrollo y consolidación del estado democrático y de derecho, el nuevo gobierno incluyó entre sus prioridades políticas la culminación de la reforma del sistema judicial y la mejora de las condiciones en las prisiones georgianas. Con la entrada en vigor de la segunda reforma de la Constitución finalmente se ha introducido el carácter vitalicio de los cargos de jueces y magistrados (art. 86.2), no obstante se sigue manteniendo un periodo de prueba de tres años durante el cual jueces y magistrados pueden ser revocados de su puesto. De nuevo se puede observar que las reformas, aunque van en buen camino, siguen resultando insuficientes para garantizar la completa independencia del poder judicial y la implantación real de un estado de derecho.

La organización internacional *Freedom House*, en el perfil de Georgia publicado en su página web, referente a la edición de 2015 de su informe *Freedom in the World*¹³, ha reconocido que Georgia ha avanzado significativamente en la regeneración del

¹² Elder, M. (2012): "Guardias de prisión georgianos capturados en video torturando a prisioneros", *theguardian.com*, 19 de septiembre, <http://www.theguardian.com/world/2012/sep/19/georgia-prison-guards-torture-video> (Consultado: mayo 2016).

¹³ Freedom House (2015): *Freedom in the World. Country profile: Georgia*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/georgia> (Consultado: mayo 2016)

sistema judicial y que ya están apareciendo signos de despolitización y posibilidad de aplicación imparcial de las leyes. Ahora bien, este mismo informe y autores como Popjanevski (2015) reconocen que el país debe seguir el camino iniciado con estas reformas hasta conseguir otros objetivos como la completa independencia del Ministerio Fiscal, la transparencia y agilidad de los procesos judiciales y un sistema imparcial de acceso al cuerpo de jueces y magistrados basado en méritos ya que, a día de hoy, todas estas deficiencias siguen poniendo en entredicho la efectividad real del estado de derecho.

1.4. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LAS LIBERTADES PÚBLICAS

El reconocimiento y la protección de los Derechos Humanos constituyen otro elemento esencial para el desarrollo de cualquier Estado. Georgia fue aceptado como miembro de las Naciones Unidas en 1992 y, desde entonces, ha ratificado la mayoría de sus Convenios y Protocolos Adicionales¹⁴. Igualmente también es miembro del Consejo de Europa desde 1999¹⁵.

La Constitución de Georgia comienza proclamando su deseo de constituirse en un estado democrático y de derecho y, en este sentido, reconoce el valor superior de los DDHH universalmente reconocidos, consagrando su necesaria protección y respeto por todos los ciudadanos y poderes públicos. En efecto, la Constitución, en la línea de los textos modernos, dedica más de treinta artículos a enumerar Derechos Fundamentales y Libertades Públicas. Asimismo, recoge la posibilidad de los ciudadanos de acudir a los Tribunales en caso de vulneración de los mismos e incluye también una serie de garantías como la igualdad ante la ley, la presunción de inocencia o el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables al reo. Complementariamente, prevé la figura del Defensor del Pueblo, como órgano estatal encargado de velar por el cumplimiento de los DDHH y denunciar cualquier inobservancia de la ley.

Sin embargo, no hay que olvidar que el mero reconocimiento legal de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas no significa que, en la práctica, éstos sean respetados. En Georgia, además, no existe una cultura generalizada de denuncia ya sea por sentimientos de culpabilidad o vergüenza, por miedo a las represalias o bien porque muchos de los problemas que aparecen no se consideran como tales o son tomados como aspectos que deben resolverse dentro del ámbito familiar.

Para dar una visión completa de la situación de los DDHH en Georgia, resulta conveniente presentar situaciones reales donde los derechos constitucionalmente reconocidos se ven vulnerados. Al no poder hacer un estudio exhaustivo de estas cuestiones, el análisis se limitará al problema de discriminación, en concreto aquella que surge por motivos de religión u orientación sexual, y al de la igualdad de género.

1.4.1. Discriminación a las minorías religiosas

La libertad religiosa está consagrada en la Constitución en el art. 9.1, el cual también reconoce la posición destacada que ocupa la Iglesia Ortodoxa Georgiana en el país.

En efecto, según los resultados del último Censo de Población, llevado a cabo en noviembre de 2014 por la Oficina Nacional de Estadísticas (GeoStat), el 83% de la población declaraba profesar el culto de la Iglesia Ortodoxa Georgiana. A ello se añaden los datos que ofrece el Centro de Recursos para la Investigación del Cáucaso (CRRC) sobre la confianza que la misma población creyente deposita en las

¹⁴ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los DDHH. Órganos de DDHH: “Estado de ratificación de tratados internacionales por país: Georgia”, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=65&Lang=SP (Consultado: mayo 2016).

¹⁵ Consejo de Europa: , <http://www.coe.int/en/web/portal/georgia> , (Consultado: mayo 2016).

instituciones religiosas¹⁶: en 2015 más de un 80% muestra confianza en las mismas, mientras que un 10% se mantiene neutral y sólo un 3% desconfía.

Estas cifras reflejan perfectamente la importancia que la Iglesia Ortodoxa Georgiana tiene en todos los ámbitos de la sociedad y, como ya afirmaba Hammarberg (2013), queda clara la influencia que la Iglesia puede ejercer a la hora de fomentar valores como la tolerancia o el respeto. Asimismo estos datos contrastan con los mostrados anteriormente sobre el recelo que la ciudadanía siente hacia los poderes públicos, poniendo de relieve las dificultades a las que se enfrentan las instituciones públicas cuando quieren desarrollar políticas con las que la Iglesia no está de acuerdo.

Respecto a la situación real de la libertad religiosa, el Consejo de Europa, a través de la Comisión contra el Racismo y la Intolerancia¹⁷, ha publicado en 2016 un informe donde reconoce que los poderes públicos en Georgia han impulsado importantes medidas para garantizar la pluralidad religiosa. No obstante, en este informe también se denuncia que la Iglesia Ortodoxa Georgiana, siendo la institución más influyente del país, no ha facilitado la implementación práctica de dichas medidas sino todo lo contrario; esta institución ha aprovechado su posición privilegiada para desacreditar otras confesiones y mostrarlas como potenciales amenazas contra la identidad georgiana así como contra la unidad del país.

Dicha Comisión pone en el punto de mira diferentes situaciones discriminatorias como por ejemplo los ataques violentos o los discursos de incitación al odio que cada año tienen lugar contra los Testigos de Jehová o la comunidad islámica. Del mismo modo, denuncia la indiferencia o dejadez con la que responden los poderes públicos ante estos ataques a las minorías religiosas de Georgia.

Este informe contempla también una serie de recomendaciones a los poderes públicos entre las cuales se incluye que, en el momento en que deban adoptar decisiones que afecten a las minorías religiosas, no lo hagan teniendo en cuenta sólo la postura de la Iglesia Ortodoxa Georgiana (aunque sea la que representa a la mayoría de la población), sino que las tomen de acuerdo a las leyes aplicables; añade, además, que sólo de esta manera se conseguirán respetar los derechos de las minorías religiosas y se logrará una integración real de las mismas.

1.4.2. Discriminación a otras minorías

El principio de igualdad también aparece consagrado en la Constitución de Georgia desde 1995, pero hasta 2014 no ha sido aprobada una ley que contemple de manera integral todas las formas posibles de discriminación, que prevea medidas de protección y de sensibilización social sobre los derechos de las minorías y que sancione de manera efectiva las conductas discriminatorias que tengan lugar. Ahora bien, como se ha afirmado previamente, el hecho de que Georgia cuente con un marco legal completo no evita que, en la realidad, diferentes grupos minoritarios sigan enfrentándose a situaciones en las que no se respetan sus derechos fundamentales.

Entre las minorías vulnerables que más sufren estos problemas de discriminación destaca la comunidad de gays, lesbianas, bisexuales y transgénero (LGBT). Los comportamientos discriminatorios hacia dicho grupo están profundamente aceptados en la sociedad ya que, al igual que ocurría con las minorías religiosas, estas comunidades son concebidas como una amenaza para la identidad georgiana y los valores morales que ésta encarna.

¹⁶ *Ibíd.* Nota 6. Confianza en las instituciones religiosas del culto que los encuestados profesan <http://caucasusbarometer.org/en/cb2015ge/TRURELI/> (Consultado: mayo 2016)

¹⁷ Consejo de Europa (2016): "Informe sobre Georgia de la Comisión contra el Racismo y la Intolerancia", <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Georgia/GEO-CbC-V-2016-002-ENG.pdf> (Consultado: mayo 2016).

La Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia, en el mismo informe que se nombraba anteriormente, recoge las numerosas formas de discriminación que estos grupos deben soportar. Dicha Comisión denuncia actitudes que van desde discursos de incitación al odio por parte de políticos, periodistas y otros personajes públicos, hasta agresiones físicas que, en algunos casos, acaban en muerte.

También en este aspecto hay que considerar la influencia que tiene la Iglesia Ortodoxa Georgiana para configurar la opinión pública sobre la comunidad LGBT. Lo que resulta preocupante no son tanto las opiniones que, sobre este colectivo, emiten las instituciones religiosas, sino la impunidad con la que diversos grupos, alentados desde dichas instituciones, han llevado a cabo actos violentos contra este colectivo¹⁸.

Dado que Georgia se constituye como un país extremadamente religioso, resulta bastante complicado dar solución al problema mientras la Iglesia siga justificando estas agresiones. De nuevo se puede observar que no basta con la voluntad política para desarrollar medidas efectivas que protejan los derechos de las minorías, sino que hay que desarrollar proyectos más ambiciosos a través de los cuales se implique a sociedad civil, fuerzas de seguridad, etc.

En este sentido, como también reconoció Hammarberg (2013) *“los juicios contra sospechosos de delitos homófobos deben ir acompañados de programas de sensibilización social sobre la necesidad de una actitud más respetuosa hacia las minorías sexuales. Debe quedar claro que, si bien pueden existir diferentes opiniones, la violencia nunca es aceptable”*.

1.4.3. Igualdad de género y violencia contra la mujer

Por último, por el reto que supone este problema a nivel internacional, se debe presentar la situación de la mujer en Georgia. Aunque es cierto que los valores georgianos reconocen el importante papel que la mujer ocupa en la vida económica y familiar y que, por ello, merece ser respetada y apreciada por encima de todo, dichos valores están acompañados por una educación llena de estereotipos y tabúes sobre el comportamiento que se espera del sexo femenino. Dicho con otras palabras, la desigualdad entre hombres y mujeres está muy arraigada socialmente y aparece como origen de muchas situaciones de discriminación a las que cualquier mujer se enfrenta a lo largo de su vida.

La Relatora Especial de las ONU sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (Dubravka Šimonović) ha señalado muchas de esas situaciones en las conclusiones previas presentadas tras su visita al país en febrero de 2016¹⁹. Éstas van desde recibir un trato condescendiente por el mero hecho de ser mujer o tener que aceptar un matrimonio cuando todavía son niñas²⁰ hasta sufrir acoso sexual (por parte de sus parejas o por desconocidos), maltrato doméstico o ser asesinadas por sus parejas. Además añade que, dado que la violencia de género y, en particular, la violencia doméstica son ampliamente consideradas como asuntos privados, las mujeres no acuden a la policía a denunciar su situación por miedo a ser culpabilizadas y sufrir el rechazo de sus familiares y vecinos.

¹⁸ Ana, T. (2015): “La absolución a los crímenes de odio destaca la homofobia institucionalizada en Georgia”, *muftah.org*, 7 de diciembre, http://muftah.org/hate-crime-acquittal-highlights-institutionalized-homophobia-in-georgia/#.Vz_GKyG3oXh (Consultado: mayo de 2016).

¹⁹ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los DDHH (2016): “La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer finaliza su visita a Georgia”. <http://ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17073&LangID=E> (consultado en mayo de 2016)

²⁰ Aunque ha dejado de ser la regla general, en muchas zonas rurales sigue siendo costumbre que los padres acuerden el matrimonio de sus hijas a edades muy tempranas para evitar el “rapto de la novia” por un desconocido con el que, después de haber pasado la noche, obligatoriamente deben casarse para mantener su honor.

Dicha representante especial de la ONU alaba todas las medidas legales que Georgia ha llevado a cabo para eliminar esta lacra social, entre las cuales destacan la Ley para la Eliminación de la Violencia Doméstica de 2006, la Ley de Igualdad de Género de 2010 o las actuales reformas para adaptar la normativa vigente a la Convención de Estambul sobre prevención y lucha contra la violencia de género.

Ahora bien, al mismo tiempo afirma que aún queda mucho camino por recorrer y que para poder atacar este problema desde su raíz es necesario “*continuar las campañas de sensibilización llevadas a cabo entre la población, incluidos hombres y niños, sobre los derechos de mujeres y niñas y sobre el carácter inaceptable de la violencia de género*” (Šimonović, 2016).

1.5. LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS INTERNACIONALES

Considerando todo lo dicho hasta el momento, queda claro que, desde 1991, la política interior de Georgia ha estado guiada por el deseo de constituirse como un Estado independiente, basado en principios democráticos y en un estado de derecho.

Al mismo tiempo, como se verá en este apartado, la política exterior georgiana ha estado determinada por los intereses de grandes potencias (Rusia, EE.UU. y Unión Europea principalmente). De esta manera, Georgia, envuelta en una situación que parece la continuación de la guerra fría, ha pasado de querer mantener una posición neutral, a considerar que el acercamiento a los países occidentales es la única vía para garantizar su independencia y seguridad.

1.5.1. Relaciones de Georgia con Rusia.

Las relaciones entre Georgia y Rusia han sido, por lo general, bastante convulsas. Como ya se ha dicho, tradicionalmente Rusia ha explotado los sentimientos anti-georgianos de la población de Abjasia y Osetia del Sur, así como también ha respaldado sus aspiraciones independentistas. Diferentes autores, entre ellos Mikaberidze (2007) o Jones (2015), reconocen que el objetivo final de este comportamiento ruso era desestabilizar políticamente a Georgia y afianzar su hegemonía. Así quedó claramente reflejado en una de las condiciones impuestas por Rusia para lograr los acuerdos de alto el fuego a principios de los 90: Georgia debía unirse a la Confederación de Estados Independientes (CEI) y permitir que Rusia mantuviera bases militares en su territorio, las cuales aún no han sido retiradas.

Dada la consiguiente debilidad de la soberanía territorial, en los años posteriores, Georgia empezó a replantear la política exterior, considerando que un acercamiento a Occidente reforzaría de manera significativa su posición y le permitiría liberarse de la influencia rusa.

Inevitablemente las relaciones ruso-georgianas se fueron deteriorando hasta que, finalmente, en 2008 estalló la guerra de cinco días en Osetia del Sur. Este enfrentamiento actuó como detonante para que Georgia abandonara definitivamente la CEI y encaminara claramente su política exterior a integrarse en la UE y en la OTAN. Coincidió en el tiempo con la iniciativa europea Asociación Oriental (“*Eastern Partnership*” – *EaP*) en la que Georgia quedó incluida y, unos años más tarde, se dio un paso más allá en la relación iniciando las negociaciones para firmar los Acuerdos de Asociación, pero estas políticas europeas serán tratadas en un sub-apartado diferente.

Rusia, para contrarrestar la influencia que la UE estaba ganando en la zona, trató de ampliar la Unión Económica Euroasiática (UEE), proyecto regional que, siguiendo el modelo de la UE, propicia el libre movimiento de bienes, servicios, capital y trabajo, así como la coordinación de las políticas económicas de sus Estados miembros

(Pashayeva, 2015). Ahora bien, Georgia, manteniendo su orientación pro-Occidental, rechazó de manera diplomática las negociaciones con Rusia²¹.

Durante ese periodo, Georgia también mantuvo relaciones bilaterales con los Estados post-soviéticos, entre ellos especialmente con Ucrania. Ambos países compartían una política exterior de acercamiento a la UE y ambos comenzaron negociaciones para establecer un Acuerdo de Asociación con la Unión. Sin entrar a tratar las relaciones entre Ucrania, Georgia y Rusia, sí hay que añadir que las protestas en Ucrania en 2014 y la rápida anexión de Crimea por Rusia fueron entendidas en Georgia como una repetición de los hechos que tuvieron lugar en Osetia del Sur unos años antes²². En consecuencia se aceleraron las negociaciones del Acuerdo de Asociación, que fue firmado ese mismo año, unos meses más tarde. Como respuesta Rusia firmó sendos Tratados de Alianza y Asociación Estratégica con Abjasia y Osetia del Sur (Paul, 2015).

Todo esto ha sido visto por Georgia como mensajes de advertencia por parte de Moscú de que no renunciará fácilmente a su histórico poder sobre el antiguo espacio soviético; asimismo, estos acontecimientos han reafirmado la idea georgiana de que la intervención de la Comunidad Internacional (UE y OTAN principalmente) a su favor es imprescindible para equilibrar las fuerzas frente a Rusia.

1.5.2. Relaciones de Georgia con la OTAN y EE.UU.

Como ya se ha dicho anteriormente, Georgia ha visto tradicionalmente en la OTAN el contrapeso necesario para equilibrar la influencia rusa en su territorio. Las relaciones entre Georgia y la OTAN nacen en 1994, cuando el país se adhiere al programa de “Asociación para la Paz”, proyecto de cooperación flexible con el que la OTAN buscaba acercar posturas con diferentes Estados post-soviéticos. Sin duda en este contexto no hay que olvidar la previsión constitucional que se comentaba con anterioridad: el Presidente tenía práctica total libertad para poder firmar tratados internacionales de carácter militar. Previsión claramente orientada a poder alcanzar algún acuerdo que garantizara la ayuda militar internacional en caso de que se reavivaran los conflictos secesionistas, respaldados por Rusia.

En cambio, el enfoque que la OTAN y EE.UU. tenían en el Cáucaso y, en concreto, en Georgia ha estado tradicionalmente determinado por la estrategia seguida hacia otros países como Rusia, Turquía o Irán (Chiragov y Karimov, 2015). Otros autores, entre ellos Priego (2008), reconociendo la idea anterior, señalan que los atentados terroristas del 11-S constituyeron un punto de inflexión en la perspectiva que EE.UU. tenía hacia los países del Cáucaso. Cuando EE.UU. decidió emprender la “Guerra contra el Terror”, en Afganistán, vio en estos países un “aliado” crucial para llevar a cabo las operaciones en el Gran Medio Oriente. Así las cosas, se redefinió el previo Acuerdo para la Paz entre la OTAN y Georgia y el país caucásico actuó como aliado *de facto*, colaborando en todas las operaciones llevadas a cabo, con la esperanza de acercar posiciones y poder emprender el camino a la adhesión a la OTAN.

Indudablemente, Rusia reaccionó ante este acercamiento. Se avecinaban las elecciones parlamentarias de 2003 en Georgia y tanto Rusia como EE.UU. se involucraron en las mismas, posicionándose a favor de diferentes partidos. Por una parte, Rusia trató de provocar una revuelta que hiciera caer a quien por aquel entonces era presidente (Shervanadze) para que un candidato con orientación pro-rusa dirigiera el partido. Por su parte, EE.UU. respaldó al partido de la oposición, con Saakashvili a la cabeza. Las elecciones tuvieron lugar y, como se ha dicho

²¹ Civil Georgia (2013): “Ivanishvili clarifica sus observaciones sobre la Unión Económica Euroasiática”, *civil.ge*, 5 de septiembre, <http://civil.ge/eng/article.php?id=26419> (Consultado: mayo 2016).

²² Civil Georgia (2015): “En el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el Ministro de Asuntos Exteriores de Georgia critica las ‘agresivas políticas’ rusas”, *civil.ge*, 2 de marzo, <http://civil.ge/eng/article.php?id=28097> (Consultado: mayo 2016).

anteriormente, las acusaciones de fraude electoral desembocaron en la Revolución de las Rosas (Priego, 2004). Fue entonces cuando la población empezó a ver en Saakashvili a un líder que, respaldado por EE.UU., conseguiría finalmente la tan deseada adhesión a la OTAN.

No obstante, la realidad ha tomado un camino diferente. Por una parte, respecto a EE.UU., los problemas en Ucrania y en Siria, a la vez que han agudizado las diferencias con Rusia, también han obligado a reconsiderar la política exterior de la potencia americana en Europa del Este y el Cáucaso; ahora bien, aunque la estrategia vaya a ser nueva, esto no significa que necesariamente vaya a traducirse en un compromiso a largo plazo de EE.UU. en la región (Chiragov y Karimov, 2015).

Por otra parte, respecto a la OTAN, en la última cumbre de la organización que tuvo lugar en septiembre de 2014 en Gales, una vez más, se alabaron los progresos conseguidos por Georgia en materia de defensa y se reafirmó la decisión ya tomada anteriormente de que Georgia estaba en el buen camino para convertirse en país miembro de la alianza Euro – Atlántica. Sin embargo, en esta cumbre no se propuso ningún plan concreto de adhesión, sino que se lanzó un nuevo plan de medidas que debían ser llevadas a cabo en el país.

Considerando todo esto, parece que Georgia debe continuar en el camino de reformas para adaptarse a los requerimientos internacionales, mientras sigue esperando una futura adhesión que parece no llegar nunca.

1.5.3. Relaciones de Georgia con la Unión Europea.

Las relaciones entre la Unión Europea y Georgia también se iniciaron tras la independencia de ésta en 1991 y, aunque dichas relaciones no adquirieron relevancia hasta mucho después, actualmente son la piedra angular de la política interior y exterior de Georgia. Es por esto que merecen aquí una explicación más detallada.

Tradicionalmente la UE ha visto a Georgia, no como Estado independiente con el que establecer contactos de manera bilateral, sino como parte del conjunto formado por Europa del este y el Cáucaso, región que tradicionalmente ha estado bajo la esfera de influencia y poder rusos.

En 1999 se firmaron los primeros acuerdos con países de dicha región, entre ellos Georgia. Se trataba de los Acuerdos de Asociación y Cooperación (*Partnership and Cooperation Agreement*), los cuales permitieron que, por primera vez, se regulara una base jurídica sobre la cual desarrollar el diálogo político y los futuros acuerdos económicos. Sin embargo, como reconoce Helly (2002), los atentados terroristas del 11-S, los conflictos en Oriente Medio, la todavía débil Política Exterior de Seguridad Común europea y el avance de los intereses de EE.UU. en el Cáucaso hicieron que los previos esfuerzos de cooperación pasaran temporalmente a un segundo plano.

Las relaciones entre Georgia y la UE tomaron un nuevo impulso en 2003, tras la Revolución de las Rosas. En ese momento, con la inminente ampliación de la UE a diez países de Europa del este, muchos de ellos antiguas repúblicas soviéticas, el Cáucaso ya no quedaba tan lejos y la UE fue consciente del papel que debía desempeñar para la estabilidad y prosperidad de dicha región. Por su parte, Georgia vio cómo realmente sí era posible acercarse al proyecto europeo, dejando atrás la hegemonía rusa.

Teniendo en cuenta todo esto, Georgia (junto con Armenia, Azerbaiyán y otros países del este de Europa) fue incluida en la dimensión oriental de la Política Europea de Vecindad (PEV). El objetivo principal de la PEV era evitar la aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y los países vecinos así como consolidar la estabilidad, la seguridad y el bienestar más allá de las fronteras europeas. En este contexto, y tal y como reconoce la propia Unión Europea, “*los Acuerdos de Colaboración y de Cooperación constituyen el marco para la aplicación de la Política*

*Europea de Vecindad con cada uno de los países socios de Europa Central y del Cáucaso Meridional*²³.

Poco después del nuevo enfrentamiento entre Rusia y Georgia en 2008, se desarrolló una nueva iniciativa en el marco de la Política de Vecindad con los países de Europa del este y el Cáucaso: la Asociación Oriental. Dicha Asociación sigue activa y su objetivo principal sigue siendo reforzar y acelerar las relaciones políticas y económicas con los países de la Política Europea de Vecindad.

En el marco de la Política de Vecindad y la Asociación Oriental, la UE ha financiado numerosos proyectos en cada uno de los países parte. En Georgia, esta ayuda europea se ha concretado en apoyo a la mejora del sistema judicial y reformas del sector financiero, ayudas para el desarrollo de un tejido empresarial fuerte formado por PYMES, así como ayudas para el desarrollo agrario y regional. Al mismo tiempo, bajo este marco de cooperación, y a través de los programas Erasmus Mundus y Tempus, Georgia se ha beneficiado de programas para la mejora de la educación superior, los cuales han facilitado la movilidad de estudiantes y personal académico e investigador hacia universidades europeas y viceversa.

A pesar de estos logros, Paul (2015) afirma que los resultados obtenidos han sido limitados en comparación con el efecto transformativo que otras políticas europeas han mostrado tener. Entre los motivos de este relativo fracaso se encuentra “*la falta de una verdadera voluntad por parte de algunos Estados miembros para conseguir un cambio real*” y la errónea perspectiva adoptada por parte de la UE en estos acuerdos: enfoque único al que se deben adaptar todos los países.

De la misma manera, Paul (2015) también reconoce que ésta fue la perspectiva con la que inicialmente se plantearon los posteriores acuerdos entre la UE y los países de Europa del este y el Cáucaso. No obstante, la realidad ha mostrado que las diferencias entre los distintos países impiden avanzar en las negociaciones multilaterales por lo cual, en los posteriores acuerdos finalmente se ha empleado un enfoque predominantemente bilateral. A continuación, se deben considerar los dos acuerdos más importantes celebrados con Georgia: el Plan de Acción para la Liberalización de Visados y el Acuerdo de Asociación.

En cuanto al primero de ellos, desde 2012 se están llevando a cabo negociaciones bilaterales entre Georgia y la Comisión Europea con el objetivo de eliminar la necesidad de visados para estancias de corta duración. En este sentido, un año más tarde la UE fijó una serie de parámetros que Georgia debía cumplir para que la liberalización de visados se hiciera efectiva.

En diciembre de 2015, la Comisión consideró que el país había llevado a cabo todas las reformas necesarias para asegurar el logro eficaz y sostenible de todos los parámetros por lo que, en cuestión de meses, se presentaría una propuesta legislativa para modificar los Reglamentos europeos de manera que Georgia pasara a ser incluida en la lista de terceros países sin necesidad de visado. Esta propuesta legislativa está tramitándose actualmente en las instituciones europeas por lo que de momento sólo queda esperar a que sea aprobada pronto y, con ella, Georgia estará un paso más “cerca” de la Unión Europea.

El segundo, y último, instrumento bilateral que se va a presentar, es el Acuerdo de Asociación, firmado en junio de 2014, el cual incluye la creación de una Zona de Libre Comercio Amplia y Profunda (*Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA*). Este tipo Acuerdo no es exclusivo de Georgia sino que la propuesta fue lanzada desde la UE a todos los Estados parte de la Asociación Oriental. Sin embargo, finalmente,

²³ Oficina de publicaciones de la UE (2009): “Acuerdos de colaboración y de cooperación (ACC): Rusia, Europa Oriental, Cáucaso Meridional y Asia Central” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-ES/TXT/?uri=URISERV:r17002> (consultado en mayo de 2016).

sólo tres países (Georgia, Ucrania y Moldavia) han llegado al final de las negociaciones bilaterales, firmando sus propios Acuerdos de Asociación..

El objetivo final del Acuerdo es progresar en las relaciones entre la UE y, en el caso que nos ocupa, Georgia con el objetivo de conseguir una integración política y económica a largo plazo. Tal como establece el propio Acuerdo, con la entrada en vigor del mismo, el marco jurídico que éste contempla sustituirá a aquél del Acuerdo de Colaboración y Cooperación de 1999. En consecuencia, el Acuerdo de Asociación pasará a constituir el marco legal para la aplicación de la Política de Vecindad y de la Asociación Oriental.

El Acuerdo de Asociación, incluida la Zona de Libre Comercio, entró en vigor parcial y provisionalmente en septiembre de 2014. Para su aplicación definitiva, al tratarse de un acuerdo mixto, es decir, aquél que abarca competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, debía ser ratificado por los 28 países, lo cual sucedió en diciembre de 2015²⁴. Por otra parte, para su aplicación completa, Georgia debe llevar a cabo numerosas reformas a nivel interno; para cada una de ellas, el propio Acuerdo establece diferentes plazos que van desde los tres a los ocho años. Asimismo también se prevé un aumento de la ayuda financiera, técnica y humana prestada por la UE en el marco de la Política de Vecindad.

Aunque de ninguna manera el Acuerdo constituye una vía indirecta de adhesión de Georgia a la UE (Paul, 2015), sí que es cierto que la facilitaría en un futuro, pues las reformas que Georgia debe llevar a cabo consisten, básicamente, en la incorporación a su legislación nacional de gran parte del “acervo comunitario”.

Los beneficios esperados de este Acuerdo son numerosos y muy variados. En el plano político se espera reforzar la cooperación en materia de justicia y seguridad, reforzar los estándares de protección de los Derechos Humanos, así como consolidar las libertades públicas, el sistema democrático y la gobernanza política en Georgia. Por otra parte, en el plano económico, se espera que la creación de la Zona de Libre Comercio impulse las relaciones comerciales entre la UE y Georgia y facilite las exportaciones de productos georgianos; sobre las ventajas económicas se hablará en el siguiente capítulo al tratar el sector exterior.

Finalmente añadir que, aunque el Acuerdo lleva en funcionamiento poco más de un año, el Gobierno de Georgia ya ha puesto en marcha muchas de estas reformas para cumplir con los plazos establecidos, avanzando progresivamente hacia la completa implantación del Acuerdo.

²⁴ Agenda (2015): “Los 28 Estados miembros de la UE ratifican el Acuerdo de Asociación entre Georgia y la UE”, *agenda.ge*, 24 de diciembre, <http://agenda.ge/news/49140/eng> (Consultado: mayo 2016).

CAPÍTULO 2

ASPECTOS ECONÓMICOS

2.1. GEORGIA: DE REPÚBLICA SOCIALISTA A ECONOMÍA DE MERCADO.

Tanto en este apartado como en los siguientes, partimos de la hipótesis de que Georgia ha implantado una economía de mercado hace relativamente poco tiempo y que, por consiguiente, le queda un largo camino por recorrer hasta alcanzar el nivel de desarrollo que tienen otras regiones en el mundo (Unión Europea, EE.UU. u otros países emergentes).

No hay consenso a nivel internacional que establezca un único criterio para determinar el grado de desarrollo de un país. Tradicionalmente se ha medido a través de la riqueza usando indicadores como la producción nacional total o por habitante. Dadas las deficiencias de estas magnitudes para considerar el desarrollo de manera completa, se han creado nuevos índices que consideran otros aspectos como las infraestructuras públicas, la inversión en I+D, la sanidad o el nivel educativo.

A pesar de todo, los aspectos puramente económicos siguen jugando un papel importante en el desarrollo de un país. Es por ello que la exposición comenzará con diferentes magnitudes agregadas que indican la riqueza de Georgia. En la Tabla 2.1 se puede observar cómo estos indicadores han evolucionado desde el finales de la época soviética hasta 2014. A partir de ellos se tratará de dar las claves para entender el rumbo económico del país.

Tabla 2.1 Evolución indicadores macroeconómicos de Georgia

	1990	1994	2002	2007	2014
Población (millones habitantes)	4,802	4,734	4,357	4,082	3,727
PIB real (millones US\$ de 2005)	12.000	3.304	4.975	7.878	10.154
Crecimiento PIB (% anual)	-14.80	-10.4	5,5	12,3	4,8
Deflactor PIB (% anual)	22,20	6.041,6	3,4	9,70	3,8
PIB per cápita (US\$ de 2005)	2.499	680	1.142	1.930	2.724
Crecimiento PIB per cápita (% anual)	-14,80	-9.5	6,2	13,6	6,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

Como se ha dicho anteriormente, Georgia declaró su independencia en 1991. Desde ese momento, tal y como reconocen diferentes autores como por ejemplo Gursoy y Chitadze (2012) o Jones (2015), el país ha pasado por diferentes etapas económicas. Los años que se incluyen en la tabla no han sido elegidos al azar, sino que muestran la situación del país en el momento previo a cambios de rumbo en su economía.

De la tabla se desprende que durante el periodo soviético, la República Socialista de Georgia tenía una economía fuerte. En 1990 el PIB real equivalía a 12.000 millones de dólares de 2005 y el PIB per cápita era de 2.499 \$ de 2005. No obstante se puede apreciar que el país ya se estaba viendo afectado por el declive político y económico de la URSS; tanto es así que a pesar del buen dato de la producción en 1990, ésta había disminuido casi un 15% respecto al año anterior y la inflación, medida a través del deflactor del PIB, superaba el 22%.

Inevitablemente la situación empeoró a partir de 1991 cuando las diferentes Repúblicas comenzaron a declarar su independencia y el comercio entre ellas se detuvo bruscamente. Esta pérdida de mercados junto con el derrumbe de las infraestructuras comunistas y los conflictos étnico-territoriales internos, tuvieron nefastas consecuencias en la economía de Georgia. Jones (2015) aporta datos que

reflejan la situación económica durante este periodo: el PIB se desplomó a la tercera parte de su valor y los precios se dispararon (deflactor del PIB superaba el 6.000%). Además, también añade que, dado que Georgia dependía de Rusia para la disponibilidad de rublos (el Lari georgiano no fue introducido hasta 1995), el país sufrió duras restricciones monetarias.

A mediados de la década de los 90, cuando la situación política empezó a calmarse, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial prestaron apoyo económico y financiero al país a cambio de que llevase a cabo fuertes ajustes estructurales y medidas desreguladoras como por ejemplo la liberalización de precios, el desarrollo del sistema bancario o la eliminación de trabas al comercio exterior. El éxito inicial de estas reformas no se mantuvo en el tiempo y Georgia, no pudiendo cumplir con los objetivos marcados por el FMI, dejó de recibir crédito internacional (Gursoy y Chitadze, 2012). Tal como muestran los datos de 2002, la hiperinflación de años anteriores sí se mantuvo bajo control, pero la mala gestión económica y la corrupción generalizada, de la que se ha hablado en el primer capítulo, impidieron que la producción del país aumentara a los niveles esperados.

La Revolución de las Rosas en 2003 supuso un punto de inflexión también en el plano económico. Las políticas del gobierno de Saakashvili, de tendencia centro-derecha y economía liberal, resucitaron asombrosamente la producción en el país, que vivió varios años de expansión con tasas de crecimiento del PIB cercanas al 10%. Los autores Gursoy y Chitadze (2012) destacan, de entre todas estas políticas, la reforma del sistema tributario, la eliminación del impuesto sobre la renta, la privatización masiva de empresas y la reducción en el gasto público.

No obstante, este espectacular progreso se vio frenado a raíz de la doble crisis que sacudió a Georgia en 2008: a la guerra de cinco días contra Rusia se unió la recesión económica global. Técnicamente en este periodo se produjo una desaceleración de la economía georgiana dado que el PIB pasó de tener una tasa de crecimiento del 12,3% en 2007 a reducirse a su tercera parte en el año siguiente.

Ahora bien, en los años posteriores Georgia empezó a recibir fondos europeos en el marco de la Asociación Oriental, lo cual favoreció que, incluso durante los años de la crisis, la producción nacional siguiera aumentando. No obstante, a pesar de todo ello, parece que el país no es capaz de recuperar el ritmo previo; asimismo, si se observan las cifras en términos absolutos en 2014, Georgia aún no ha alcanzado los niveles de riqueza que tenía en la época soviética.

Como ya se ha dicho, en septiembre de 2014 entró en vigor el Acuerdo de Asociación entre Georgia y la Unión Europea. Aunque dicho Acuerdo se presentará más en detalle en el apartado dedicado al sector exterior, adelantar ahora que, a pesar de que no se han publicado las Cuentas Nacionales correspondientes a 2015 con los datos definitivos, los informes preliminares publicados por la Oficina Nacional de Estadística de Georgia indican que el crecimiento real del PIB ha sido sólo del 2,8% mientras la inflación ha sido del 5,8%. No obstante, aún hay que esperar para saber si el Acuerdo da los resultados esperados o si estamos ante un nuevo cambio de tendencia en la economía georgiana.

Más allá de la evolución a grandes rasgos ofrecida hasta aquí, en los siguientes apartados se detallarán las transformaciones socioeconómicas que han acompañado esos cambios en la economía, con el objetivo de comprender mejor la posición económica actual de Georgia.

2.2. FACTORES DE PRODUCCIÓN

Tradicionalmente se diferencia entre factor trabajo, factor tierra y capital. La importancia que tiene el factor tierra para la economía y la formación de capital se tratará en el siguiente apartado, referente a los sectores productivos. En cambio, aquí se presentará **el factor trabajo**, determinado tanto por la población como por el mercado de trabajo de un país.

2.2.1. Evolución demográfica

De acuerdo con los datos preliminares del Censo General de Población llevado a cabo en noviembre de 2014 en todo el país (excepto en las regiones separatistas de Abjasia y Osetia del Sur) Georgia cuenta con 3,7 millones de habitantes. Del total, un 57,2% es población urbana, mientras que el resto es población rural, y sólo en la capital, Tiflis, viven más de un millón de personas.

La siguiente figura es una pirámide de población que muestra la estructura demográfica por edades y sexo de Georgia en noviembre de 2014.

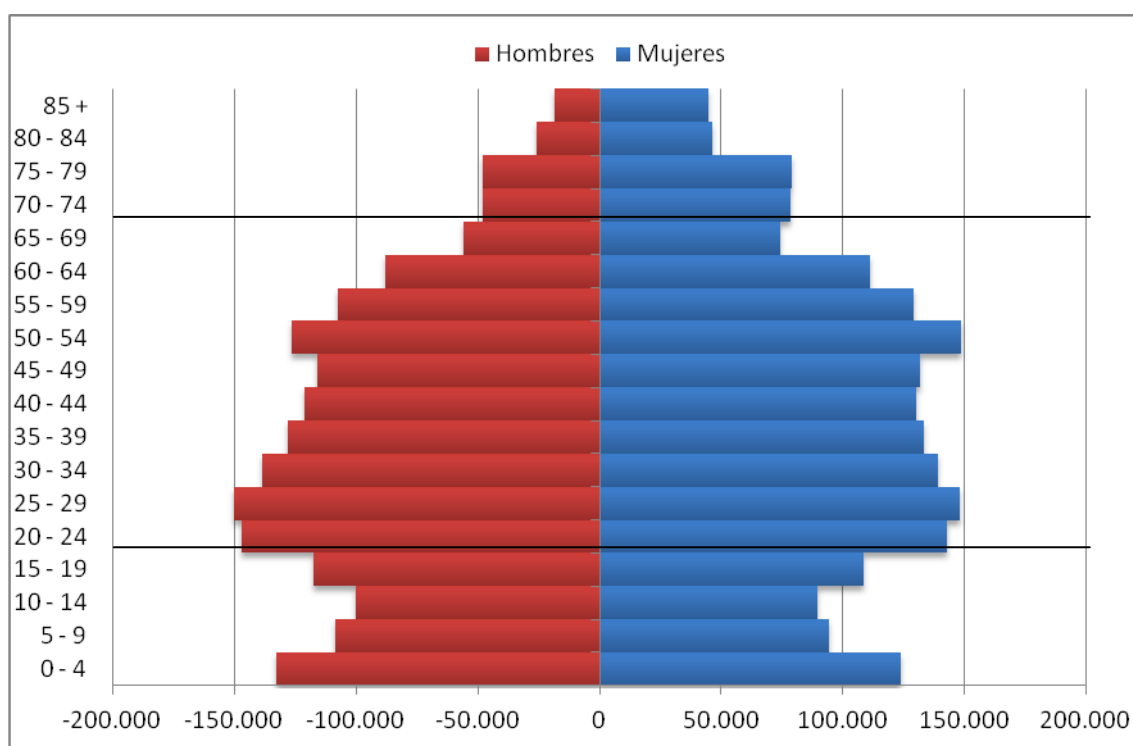


Figura 2.1. Pirámide de población de Georgia, 2014

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de GeoStat.

La población total se puede dividir en tres grandes grupos de edad: jóvenes (población menor de 15 años), adultos (entre 15 y 64 años) y población mayor de 65 años. Además en todos los grupos predomina el sexo femenino, especialmente en edades avanzadas.

La pirámide presenta forma de paréntesis o bulbo, esto es, el grupo de los jóvenes es relativamente pequeño en comparación con el de los adultos y, además, los mayores de 65 años representan una parte considerable de la población. Este tipo de pirámide es propia de países con estructura demográfica moderna, donde los nacimientos y fallecidos son reducidos y los adultos son el grupo más numeroso.

Ahora bien, la transición demográfica en Georgia no ha sido gradual, sino que se ha acelerado tras su independencia. Sin duda los conflictos internos durante la década de

los 90 del s. XX jugaron un papel muy importante en esta transición. Diferentes autores, como Mikaberidze (2007) o Jones (2015), reconocen que la inestabilidad política y económica causó numerosas muertes, redujo la tasa de natalidad y obligó a muchos georgianos a emigrar en busca de mejores oportunidades. Como resultado la población disminuyó repentinamente en casi un millón de habitantes lo cual supuso la pérdida de la quinta parte de la población, principalmente adultos con formación.

Además, en la actualidad, la tasa de mortalidad ha disminuido, tanto es así que la esperanza de vida de las mujeres georgianas es de 77,2 años mientras que la de los hombres es de 68,6 años. Y por otra parte, aunque la tasa de natalidad se ha recuperado, ésta sigue siendo más reducida que la que hubiera durante el periodo soviético.

Teniendo en cuenta estos datos, podemos afirmar que Georgia está alcanzando un régimen demográfico moderno. La consecuencia directa de esto es el envejecimiento de la población y los problemas que acarreará en un futuro cercano: reducción de población activa, aumento de la tasa de dependencia y aumento del gasto social.

2.2.2. Mercado laboral

En cuanto al mercado laboral en Georgia, en el año 2014 la tasa de desempleo total era del 12,35%. Este dato por sí sólo dice poco de la situación del mercado trabajo, pero en la figura siguiente se puede comparar con la tasa de desempleo en la Unión Europea (28 países) y apreciar la evolución de ambas en el periodo 2007 – 2014.

En efecto, en la Figura 2.2 se puede ver que durante todo el periodo mostrado la tasa de desempleo en Georgia ha sido superior a la de la Unión Europea. Ahora bien, la tendencia de cada una de ellas ha sido diferente.

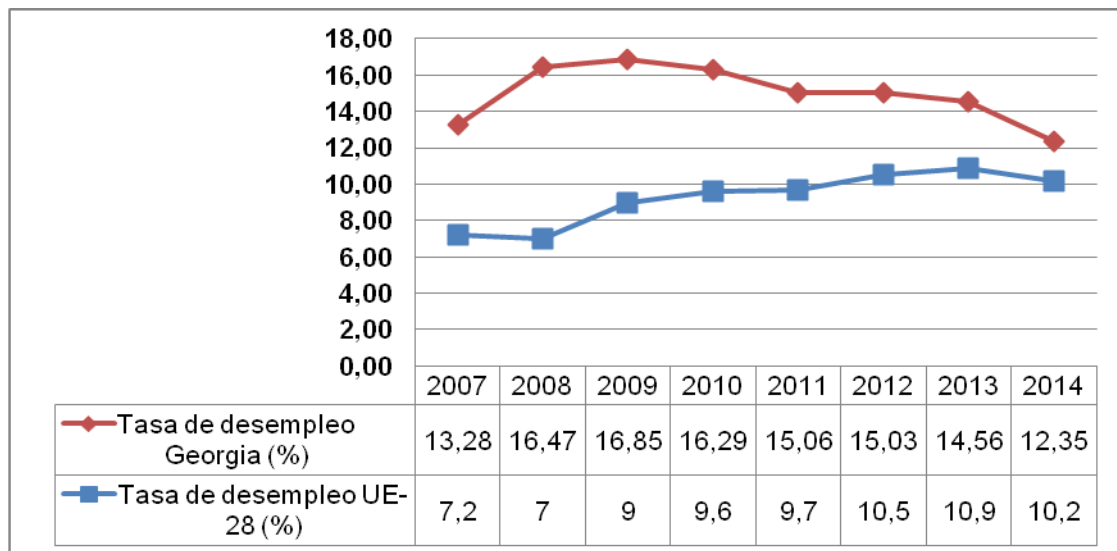


Figura 2.2 Evolución de la tasa de desempleo en Georgia y la UE.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de GeoStat y Eurostat

Sin duda el año 2008 marcó un punto de inflexión en el mercado de trabajo de ambas regiones. En Georgia, la doble crisis provocó que la tasa de desempleo se disparara y puso de manifiesto la insuficiencia de las reformas económicas iniciadas tras Revolución de las Rosas. De acuerdo con Tsikhelashvili et al. (2012) el impacto pudo haber sido peor pero, a partir de 2009, gracias a la ayuda económica internacional, prestada fundamentalmente por la UE, se impulsaron nuevos proyectos para fortalecer la situación económica del país.

Estas nuevas medidas estimularon levemente, aunque de manera continuada, el mercado de trabajo. Desde entonces la tasa de desempleo en Georgia se ha ido reduciendo mientras la de la UE ha ido en aumento. Es decir, durante los peores años de crisis, el mercado laboral en Georgia ha ido mejorando paulatinamente, al tiempo que el de la UE empeoraba.

En el año 2014 parece que hay un nuevo cambio de rumbo en ambas economías. De un lado, el mercado laboral en la UE empieza a mejorar después de cinco años de continua destrucción de empleo. De otro lado, la tasa de desempleo en Georgia disminuye considerablemente.

Esta rápida reducción del desempleo se produce el mismo año en que el país firma el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Aún no hay datos definitivos sobre el desempleo en el año 2015 que permitan afirmar que esta tendencia se mantiene, pero sin duda esta reducción es un indicio de que el acercamiento de Georgia hacia los mercados europeos está siendo beneficioso para el país.

2.3. SECTORES ECONÓMICOS

En este epígrafe se aborda el segundo elemento fundamental de la estructura económica en cualquier país: los sectores productivos, distinguiendo entre sector primario, secundario y terciario.

La Figura 2.3 representa la aportación de cada sector a la producción nacional y cómo el peso de cada uno ha cambiado en los últimos 25 años. En el mismo gráfico también se puede ver el valor total del PIB a precios constantes de 2005 en cada año. Considerando las cifras mostradas se puede afirmar que la estructura económica de Georgia se ha transformado radicalmente en menos de 25 años.

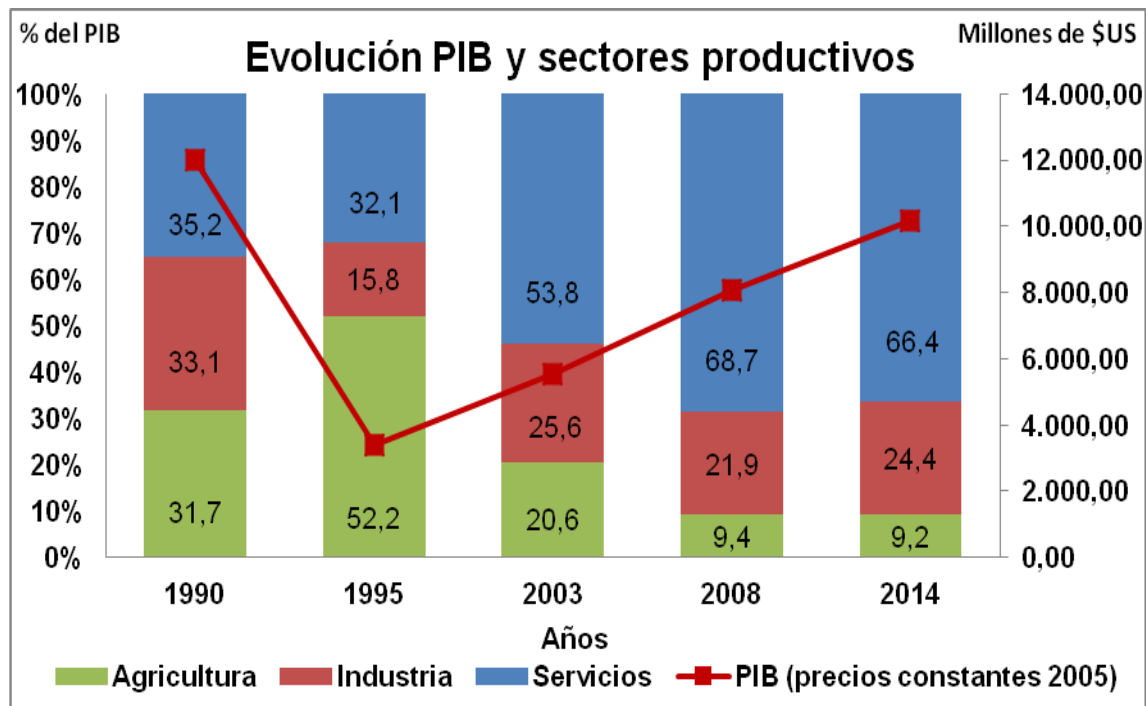


Figura 2.3 Evolución PIB y sectores productivos de Georgia

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

Durante la etapa soviética y hasta justo antes del colapso de la URSS, en Georgia cada sector económico representaba en torno a 1/3 de la producción total. En efecto, el país tenía una base agrícola y un tejido industrial fuertes y ocupaba una posición importante en el comercio entre repúblicas soviéticas. Sin embargo, este éxito se

basaba en una economía cerrada, protegida de los vaivenes de un mercado cada vez más globalizado. La caída del telón de acero supuso el cierre de fábricas y la interrupción de las transacciones entre estos países. Esta paralización repentina de la economía, sumada a los conflictos internos, trajo como resultado la interrupción de los intercambios comerciales entre Repúblicas soviéticas, el desplome del PIB y que el sector agrícola se convirtiera en el único motor del país (Jones, 2015).

A partir de 1995, cuando la situación política empezó a estabilizarse y el gobierno, alentado por las recomendaciones del FMI y el BM, impulsó reformas estructurales para poner en marcha una economía de mercado liberal, el sector primario fue perdiendo peso en favor de los otros sectores. Esto no significa que la producción agrícola se redujera, sino todo lo contrario, en términos absolutos se mantuvo constante pero al haberse incrementado la producción total del país, su peso relativo disminuyó.

No obstante, las medidas de reestructuración económica y de lucha anticorrupción no tuvieron verdadero éxito hasta después de la Revolución de las Rosas en 2003. La nueva orientación claramente liberal y pro-occidental condujo a una apertura real a los mercados internacionales de manera que la oferta de servicios sociales y a empresas aumentó, el comercio se expandió en todas las esferas y se creó un clima de seguridad que incentivó las transacciones financieras y las inversiones extranjeras directas (Jones, 2015). Es a partir de entonces cuando se puede hablar de terciarización de la economía georgiana ya que, desde ese momento, el sector servicios es el que genera entre el 60-70% de la riqueza.

En resumidas cuentas, en los últimos veinticinco años Georgia ha adoptado la estructura productiva característica de los países desarrollados. Esto es, ha pasado de ser una economía impulsada por el sector primario a una economía abierta donde el sector servicios ocupa un papel protagonista.

2.3.1. Peso y evolución sector primario

Como se afirmó al inicio, Georgia es un país de extensión territorial pequeña (69.700 km²) situado en la falda sur de la cordillera del Gran Cáucaso. Dada su ubicación geográfica, gran parte de la superficie la forman cadenas montañosas y sierras; sólo en la parte occidental del país se abre un valle de tierras llanas y fértiles donde se concentra la producción agrícola. De acuerdo con los datos publicados del último Censo Agrícola, llevado a cabo en 2014, más de 700.000 hectáreas son superficie agraria útil, de las cuales más 400 mil ha. son tierras labradas o cultivos permanentes, mientras que el resto son praderas, pastizales o tierras que han sido abandonadas.

Actualmente el **valor añadido** del sector primario sólo representa un 9,2% del PIB; dentro de éste, agricultura y ganadería tienen un peso similar, mientras que la pesca ocupa un lugar insignificante²⁵.

El Censo Agrícola de 2014 proporciona datos actualizados tanto de la configuración del sector agrícola como del ganadero. Respecto a la estructura de las explotaciones agrícolas predominan los minifundios: más de tres cuartas partes de las explotaciones son tierras familiares que miden menos de 1ha. Los productos agrícolas con mayor participación en la producción total son los frutales y la vid pero sólo se cultivan los productos de la temporada y, aunque el uso de fertilizantes y pesticidas es cada vez más común, la producción depende en gran medida de las condiciones climáticas. De hecho, en todo el país sólo hay 700 ha de invernaderos (*en la provincia de Almería*

²⁵ Oficina Nacional de Estadísticas de Georgia (2016): "General Agrosector Statistics", *GeoStat.ge*, http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=428&lang=eng (Consultado: mayo 2016).

hay cerca de 30.000ha de invernaderos²⁶). El tamaño reducido de las propiedades hace que sea poco rentable invertir en este sector, lo cual limita las posibilidades de aumento de la productividad.

Por su parte, en el sector ganadero predominan las cabezas de bovino, seguidas de cerca por las cabezas de ovino y caprino. Aunque la propiedad también está bastante atomizada, aquí sí aparecen empresas de ganadería que poseen un número considerable de cabezas, destacando las de cría de aves de corral. A pesar de todo, dentro de la industria agroalimenticia, el sector de productos cárnicos es el que menos aporta a la producción total. En este sector el mayor peso lo tiene la industria de panadería y pastelería²⁷.

2.3.2. Peso y evolución sector secundario

Seguidamente, el **valor agregado** del sector secundario representa un 24,4% del PIB, diferenciándose entre industria, construcción y energía. La industria ha sido siempre el subsector que ha tenido más peso, no obstante la construcción es la que más está incrementado su importancia relativa por su vinculación directa con el sector servicios.

En la actualidad la industria georgiana está liderada por la elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco, seguido de la fabricación de productos minerales no metálicos y productos químicos²⁸. Salvo la industria química, las otras son actividades intensivas en mano de obra poco cualificada y requieren tecnologías poco avanzadas.

Esto explica la baja tasa de desempleo actual pero a largo plazo este tipo de industria puede desencadenar un desajuste entre la cualificación de la población y los empleos disponibles en el mercado laboral. Además las empresas en este sector no realizan fuerte inversión en I+D por lo que Georgia se ve obligada importar cualquier avance tecnológico del exterior, ya sea pagando royalties o comprando maquinaria que ya tengan incorporadas las innovaciones.

Asimismo, la industria, junto con la construcción, son dos sectores clave para la formación bruta de capital físico. Tras los duros conflictos internos en los que Georgia estuvo inmersa a principios de los años 90, las instalaciones industriales e infraestructuras básicas del país quedaron destruidas.

Desde 1995, cuando la situación comenzó a estabilizarse, y sobre todo a partir de 2009, con la puesta en marcha de la Asociación Oriental por la UE, las políticas económicas georgianas han estado encaminadas a estimular la inversión privada en activos fijos, especialmente las inversiones extranjeras directas (Gursoy y Chitadze, 2012). Tanto es así que, según los datos publicados por el Banco Mundial²⁹, desde 1996 las inversiones en equipamientos productivos han supuesto de media un 23% del PIB y, de éstas, en torno al 80% han sido inversiones privadas.

Respecto al subsector energético, el país se caracteriza por tener un bajo grado de autoabastecimiento³⁰. Esto se puede ejemplarizar con los datos de 2014: en ese año,

²⁶ Agriculturers, Red de Especialistas en Agricultura (2015): "Los invernaderos en Almería se acercan a 30.000 hectáreas", *agriculturers.com*, 20 de febrero, <http://agriculturers.com/los-invernaderos-en-almeria-se-acercan-a-30-000-hectareas> (Consultado: mayo 2016).

²⁷ Oficina Nacional de Estadísticas de Georgia (2016): "Output of Agricultural Products", *GeoStat.ge*, http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=119&lang=eng (consultado: mayo 2016).

²⁸ Oficina Nacional de Estadísticas de Georgia (2016): "Value added in Industry by kind of economic activity", *GeoStat.ge*, http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=464&lang=eng (Consultado: mayo 2016).

²⁹ Banco Mundial (2016): "Indicadores del Desarrollo Mundial: FBCF y FBCF sector privado" <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=indicadores-del-desarrollo-mundial&preview=on> (Consultado: mayo 2016).

³⁰ Nivel de autoabastecimiento calculado como la proporción que representa la producción de energía nacional sobre las necesidades totales de suministro doméstico.

Georgia sólo generó el 30% de sus necesidades de suministro energético, mientras que el resto tuvo que ser importado del exterior.

Por una parte, tal como reconoce Papava (2005), hay que destacar que Georgia no tiene depósitos significativos de combustibles fósiles (carbón, petróleo o gas natural) ni tampoco cuenta con refinerías de petróleo, por lo que debe importar gas natural y productos petrolíferos ya transformados (principalmente gasolinas, gasóleos y querosenos).

Ahora bien, no hay que olvidar que el país está convenientemente ubicado cerca de grandes productores de recursos energéticos (Azerbaiyán, Turkmenistán, Uzbekistán, Kazajistán, etc.) Esta posición cerca de la región del Caspio, unida al interés que se despertó en la Unión Europea a principios del s. XXI por buscar suministros energéticos alternativos que redujeran la dependencia de Rusia, hace que, desde entonces, Georgia se beneficie de los proyectos europeos dedicados al transporte de materias primas desde oriente a los mercados de occidente.

Dos buenos ejemplos de esta ventaja geográfica son el oleoducto BTC (Baku-Tbilisi-Ceyhán) que une el mar Caspio con la costa mediterránea de Turquía, y el gasoducto BTE (Baku-Tbilisi-Erzurum) que une Azerbaiyán con Turquía y, de ahí, con la Unión Europea. Estas dos infraestructuras fueron construidas entre 2003 y 2006 gracias a préstamos del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), así como inversiones de empresas occidentales privadas.

Siguiendo en la línea de Papava (2005), los beneficios de estos proyectos han sido varios. Desde un punto de vista económico, no sólo han mejorado considerablemente las infraestructuras energéticas, sino que además suponen una inyección continua de divisas a través de los derechos de tránsito cobrados. Desde un punto de vista político, estos proyectos han acercado Georgia a la UE así como también han ayudado a reducir la influencia rusa en el territorio.

La Figura 2.4 muestra el “mix” energético georgiano en el año 2014, donde se aprecia que la combinación de fuentes de energía utilizadas se basa principalmente en el gas natural, seguida de los productos petrolíferos y en menor medida, aunque representando un porcentaje importante, en la energía hidráulica.

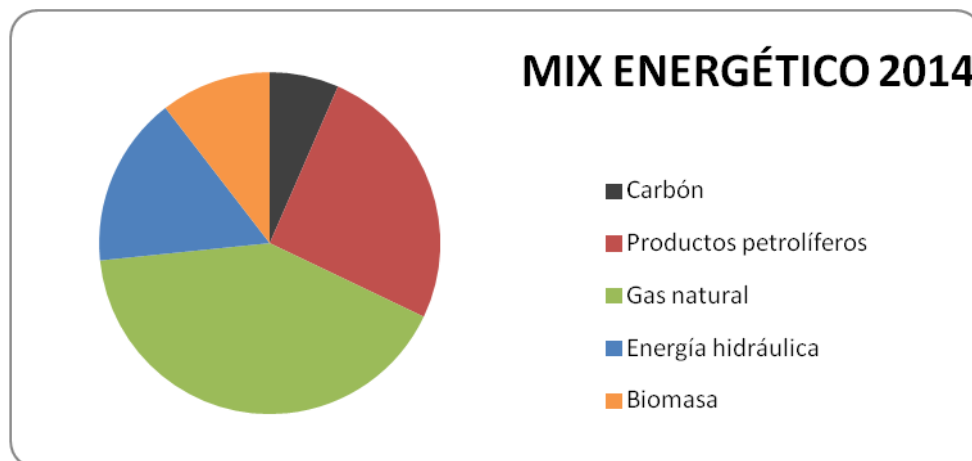


Figura 2.4 Suministro nacional de energía primaria por fuentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Geostat

En ese sentido, como afirma Kocholadze (2009) no se debe pasar por alto las posibilidades de desarrollo de las energías renovables en el país. Desde el periodo soviético, Georgia cuenta con una red de centrales hidroeléctricas a lo largo de su territorio. Aunque tradicionalmente éstas han jugado un papel insignificante, desde hace unos años se está apostando por fomentar su uso y se está invirtiendo en su modernización.

Concretamente en el año 2014 dichas centrales generaron electricidad suficiente para cubrir las necesidades totales del país³¹. Asimismo, actualmente se está trabajando en un proyecto para construir el primer parque eólico del país, que estará financiado por fondos públicos, en su mayor parte, provenientes de préstamos del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)³².

2.3.3. Peso y evolución sector terciario.

Por último se debe abordar el **sector terciario** ya que en la actualidad su valor agregado representa más del 60% del PIB. En la Figura 2.5 se puede ver la evolución de las distintas ramas del sector servicios en los últimos cinco años.

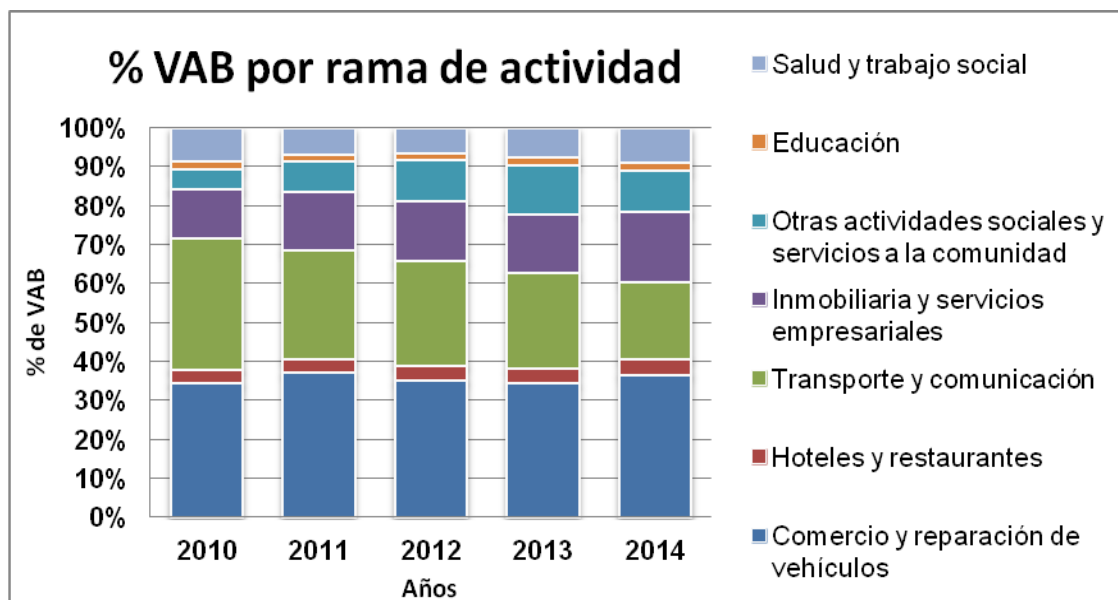


Figura 2.5 Estructura del sector servicios en Georgia. VAB por rama de actividad.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Los servicios con más peso en el sector son los tradicionales: comercio y transporte. Ahora bien, la rama de actividades de apoyo a empresas es la que mayor potencial de crecimiento tiene. Entre los servicios de apoyo empresarial se incluyen la consultoría y asesoría, el alquiler de maquinaria así como los negocios relacionados con servicios informáticos³³. Ésta es una rama fundamental para aumentar la calidad de los productos y servicios georgianos y mejorar su competitividad por lo que su incremento va unido al normal funcionamiento de la economía abierta de mercado, donde las empresas trabajan en un entorno cada vez más globalizado.

Además, no es de extrañar esta estructura del sector servicios donde la hostelería y la restauración apenas representan un 4%, puesto que el país aún no ha desarrollado su potencial turístico. Georgia cuenta con numerosos reclamos naturales y culturales, ideales para practicar modalidades como el turismo de deportes de invierno, el turismo rural o el enoturismo. Ahora bien, a la hora de promocionar el país como destino internacional tradicionalmente han aparecido diversos inconvenientes como por

³¹ Oficina Nacional de Estadísticas de Georgia (2016): "Aggregated Energy Balance of Georgia, 2014", *GeoStat.ge*, http://geostat.ge/?action=page&&p_id=2084&lang=eng (Consultado: mayo 2016).

³² Georgia Today (2016): "La construcción del primer parque eólico empezará en marzo", *georgiatoday.ge*, 15 de febrero, <http://georgiatoday.ge/news/2971/Georgia%E2%80%99s-First-Wind-Power-Plant-Construction-to-Start-in-March> (Consultado: mayo de 2016).

³³ Organización de las Naciones Unidas. División de Estadísticas: "Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas" <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=17&prn=yes> (Consultado: mayo 2016).

ejemplo el desconocimiento del país en el exterior, la poca oferta de medios de transporte para llegar, la dificultad para contratar alojamientos online o la escasez de oferta complementaria.

Desde 2010 el gobierno, consciente de los beneficios que el sector turístico puede aportar a la economía del país, ha promovido numerosas iniciativas para regular la oferta de alojamientos, mejorar la red de transporte y promocionar el país a nivel internacional. Recientemente empresas internacionales como WizzAir o Booking han decidido entrar en el mercado georgiano, la primera ofreciendo vuelos de bajo coste desde diferentes ciudades del este de Europa y la segunda atrayendo a propietarios de hostales y pensiones del país para que entren a formar parte de su base de datos internacional. Por añadir algunos ejemplos más, en 2015 el grupo multinacional InterContinental Hotels inauguró un hotel-balneario en uno de los destinos más populares para el turismo nacional (Crowne Plaza – Borjomi) y la española Vueling Airlines ha anunciado que está estudiando poner en marcha una conexión directa entre Barcelona y Tiflis³⁴.

Sin duda la liberalización de visados en el marco de las relaciones con la UE también favorecerá enormemente el desarrollo del sector, atrayendo el interés de nuevos inversores y turistas europeos. Si todos estos factores se logran combinar adecuadamente, el sector turístico en Georgia despegará pronto.

2.4. EL SECTOR PÚBLICO

En Georgia, el peso del sector público ha variado enormemente, desde la época soviética, donde el Estado ocupaba un papel protagonista en la economía, hasta el momento actual, en el que su rol es similar al de otros países occidentales.

Autores como Gursoy y Chitadze (2012), Tsikhelashvili et al. (2012) y Jones (2015) analizan la posición del sector público tras la Revolución de las Rosas en 2003. Entre las reformas introducidas por el gobierno de Saakashvili, aparece la profundización en la desregulación económica, basándose en la idea de que la intervención del Estado debía ser mínima pues el funcionamiento automático del mercado traería consigo el crecimiento económico y una redistribución adecuada de la renta.

Estas ideas se reflejaron en una disminución de la presión fiscal, en un presupuesto de gastos restringido y en un sector público minúsculo. Es decir, tras estos ajustes, aunque la recaudación de impuestos se redujo y simplificó, el papel del Estado fue minimizado. Por otra parte, se aceleró el proceso de privatización de activos públicos (empresas, bienes y tierras en poder del Estado) lo cual, unido a la apertura a los mercados internacionales, atrajo a numerosos inversores extranjeros, cuadruplicando las cifras de la inversión extranjera directa en el periodo 2004–2007 y suponiendo una entrada constatable de ingresos a las arcas públicas. Es decir, la entrada de inversión directa extranjera, vía privatización, fue la principal fuente de ingresos del Estado.

En consecuencia, durante este periodo las partidas de gastos corrientes (gastos de personal y beneficios sociales fundamentalmente) fueron inferiores a los ingresos no financieros de cada ejercicio (basados en impuestos al consumo y en contribuciones sociales) y a los ingresos de capital derivados de la privatización.

De esta manera Georgia obtuvo superávit presupuestario³⁵, pudiendo reestructurar su deuda previa y reducirla hasta superar escasamente el 20% del PIB en 2007. Ahora bien, es necesario insistir en la idea de que esta capacidad de ahorro estatal dependía

³⁴ La Vanguardia (2015): “Vueling estudia poner en marcha una conexión entre Barcelona y Tiflis en 2016”, *lavanguardia.com*, 8 de septiembre, <http://www.lavanguardia.com/vida/20150908/54436350916/vueling-estudia-poner-en-marcha-una-conexion-entre-barcelona-y-tiflis-en-2016.html> (Consultado: mayo 2016).

³⁵ Oficina Nacional de Estadísticas de Georgia (2016): “Central Government Budget”, *GeoStat.ge*, http://geostat.ge/?action=page&p_id=314&lang=eng (Consultado: mayo 2016).

fundamentalmente del flujo de inversión exterior lo cual, como posteriormente se comprobó, conllevaba riesgos altos para el equilibrio presupuestario.

En las siguientes figuras se muestra la evolución del déficit y la deuda pública en términos de PIB en Georgia, desde el año 2005 hasta la actualidad, comparándolas con la media de los 28 países de la UE.

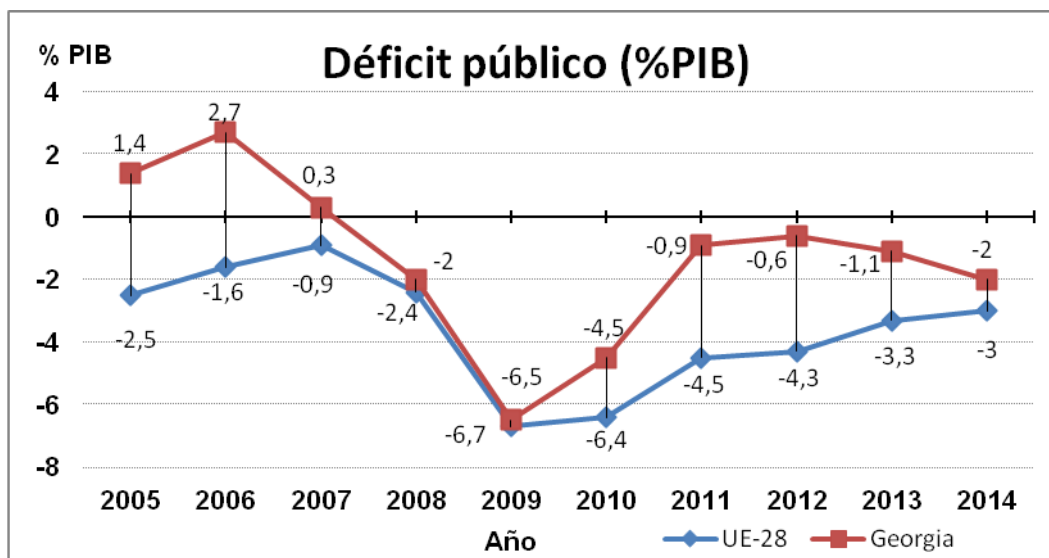


Figura 2.6 Evolución déficit público Georgia y UE (% PIB)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

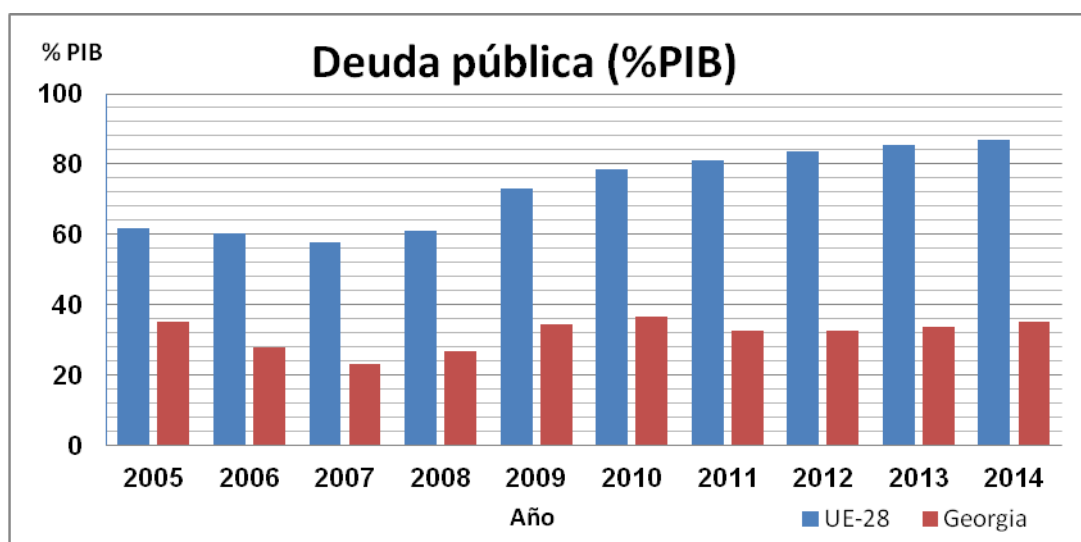


Figura 2.7 Evolución deuda pública Georgia y UE (% PIB)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Con la crisis global que comenzó en 2008, el flujo financiero internacional al que se hacía referencia antes se detuvo afectando a la economía en su conjunto. Se hizo entonces evidente la necesidad de reforzar el papel del Estado para mantener servicios sociales, impulsar el consumo privado y evitar que el país colapsara de nuevo. Consecuentemente, ante la falta de ingresos públicos suficientes, de nuevo aumentó la deuda pública, necesaria para financiar el gasto público.

Dicho de otro modo, el gasto en personal funcionario y el gasto social aumentaron y, aunque también se reformó el sistema tributario aumentando los tipos del IVA y se empezó a recaudar el impuesto sobre la renta, el gobierno no pudo evitar pasar de una

situación de superávit a tener un déficit presupuestario de más del 6% del PIB. Es por ello que Georgia se vio obligada a buscar fuentes de financiación, que llegaron a través de emisión de deuda pública y préstamos contingentes de organismos internacionales (Tsikhelashvili et al., 2012). Así las cosas, la deuda pública, aún siendo inferior a la media europea, se incrementó en más de 10 puntos sobre el PIB.

Ahora bien, para evitar un aumento descontrolado del sector público, en 2011 el Parlamento georgiano, aún controlado por el partido de Saakashvili, aprobó la Ley Orgánica Georgiana sobre Libertad Económica (*Organic Law On Economic Freedom*). Esta ley, siguiendo la línea de las decisiones tomadas en el seno de la Unión Europea (Pacto Fiscal Europeo), recoge criterios de estabilidad macroeconómica (déficit presupuestario menor al 3% del PIB, deuda pública inferior al 60% PIB y limitación del gasto público al 30% PIB) y la prohibición de aprobar presupuestos que violen dichos umbrales³⁶. Como reconoce Tsikhelashvili et al. (2012), junto a esta ley se aprobaron nuevas medidas de ajuste estructural que redujeron el déficit y la deuda pública. Sin duda el país estaba cumpliendo con los objetivos de estabilidad fijados, pero los resultados no se estaban traduciendo en crecimiento económico ni en bienestar social.

Finalmente, el partido de Saakashvili perdió las elecciones en 2013 frente a la coalición *Sueño georgiano – Georgia Democrática*. El nuevo gobierno de tendencia socialdemócrata replanteó una vez más el papel del sector público en la economía de manera que se han ampliado sus funciones y, en consecuencia, el gasto y las inversiones en activos no financieros (gasto en servicios sociales, infraestructuras, equipamientos, etc.)

Si se considera ahora la clasificación funcional de los gastos, que aparece en la Guía para la Ciudadanía sobre el Presupuesto de 2016, éstos siguen la línea de las prioridades de política económica y social que el nuevo gobierno se marcó al inicio de su mandato. Estos objetivos no eran otros que la implantación de un sistema de pensiones acumulativo, el desarrollo agrícola y regional a través de financiación pública, el desarrollo de las PYMES como motor básico de la actividad económica, la mejora del sistema de educación superior o la puesta en marcha de un sistema de sanidad pública básica universal que funcione junto con el sistema de sanidad privado³⁷. De este modo, la partida de gastos sociales ha aumentado hasta un 26% del total de gastos públicos, la de educación y la de actividad económica superan el 11% cada una y la de sanidad supone un 9%.

Ahora bien, a pesar del cambio de orientación en política social, dadas todas las limitaciones para la aprobación de presupuestos, el sector público sigue teniendo un papel reducido en el país. Por ley, los tipos impositivos no pueden ser modificados por lo que la única opción con la que cuenta el gobierno para aumentar el gasto público es a través de emisión de deuda, que ahora está en torno al 35% del PIB, aunque esto suponga al mismo tiempo un nuevo incremento del déficit presupuestario. Sin embargo, el gasto público actualmente sí está en su límite máximo (30% del PIB) por lo que mientras la producción no crezca o las leyes no se flexibilicen, el Estado no podrá seguir avanzando en su objetivo de ampliar las prestaciones sociales.

³⁶ Ministerio de Finanzas (2015): "Guía para la Ciudadanía sobre el Presupuesto 2016" (pg. 14), http://www.mof.ge/images/File/gzamkvlevi/Citizens_Guide-2016_MOF_English.pdf (Consultado: mayo 2016).

³⁷ Información extraída del Programa de Gobierno (2012) "*For Strong, democratic, United Georgia*", http://gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=41&info_id=35183 (Consultado: mayo 2016).

2.5. EL SECTOR EXTERIOR

Desde la antigüedad los diferentes pueblos han mantenido relaciones comerciales entre sí comprando y vendiendo principalmente especias, sedas, porcelana, y otros bienes de lujo. Estos primeros intercambios comerciales tuvieron gran impacto en Georgia, por donde precisamente transcurría una de las vías de la Ruta de la Seda, que une Oriente con Occidente. Pero, desde esos primeros vínculos comerciales a la actualidad, las reglas del comercio internacional han cambiado profundamente.

El colapso de la URSS y el fin de la Guerra Fría en 1989 abrieron una nueva etapa en las relaciones comerciales internacionales. Después de varias décadas de régimen comunista, Georgia y otras antiguas repúblicas soviéticas pusieron en marcha un sistema capitalista en un periodo en el que, además, la economía estaba cada vez más globalizada.

La economía mundial se caracteriza desde entonces por la intensidad de las relaciones entre los distintos países y por el alto grado de dependencia entre todos los actores económicos, superando fronteras políticas y geográficas. Pero la importancia del sector exterior, esto es, el grado de apertura al comercio internacional, depende de las estrategias políticas y económicas seguidas en cada lugar. No obstante, todos los países coinciden en algo y es que parte de su actividad económica necesariamente se desarrolla a través de transacciones con el resto del mundo.

No será necesario presentar la evolución que ha tenido el comercio exterior en Georgia desde la independencia del país hasta llegar a la situación actual pues, a lo largo del capítulo, ya se ha hecho referencia a la importancia que ha tenido para su estabilidad económica, primero mediante ayudas de cooperación al desarrollo y posteriormente a través de inversión extranjera directa. Bastará con añadir aquí tres aspectos que caracterizan actualmente la Balanza de Pagos de Georgia³⁸.

El primer rasgo a considerar es la aparición constante de **déficit comercial**. En la línea de Tsikhelashbili et al. (2012) podemos afirmar que Georgia es un país orientado a las importaciones y la explicación se encuentra al considerar las características del sector secundario. Tal como se dijo, el grado de autoabastecimiento energético del país es muy bajo lo cual obliga a la importación de gas natural y productos petrolíferos. Además, el tejido industrial del país está liderado por sectores que requieren baja intensidad tecnológica, cuyos productos gozan de escasa competitividad en los mercados internacionales. A esto se añade la débil inversión en I+D, lo cual conlleva la necesidad de adquirir bienes del exterior que ya tengan incorporados los avances tecnológicos. Como resultado de todos estos factores, las importaciones de bienes y mercancías son muy superiores a las exportaciones y la balanza comercial presenta déficit crónico.

El segundo elemento distintivo es el **superávit en la balanza de servicios**. Este saldo positivo ha aparecido tradicionalmente gracias a la especialización del país en servicios de transporte y, especialmente, a los derechos de tránsito cobrados por el oleoducto BTC. Recientemente, la terciarización de la economía ha contribuido a que aumenten los intercambios de otro tipo de servicios y el desarrollo del turismo, aunque todavía leve, ha hecho que este superávit comience a aumentar pero sin ser aún suficientemente significativo como para compensar el déficit de la balanza comercial.

Conjugando el amplio déficit comercial con el leve superávit de servicios se llega fácilmente a la conclusión de que Georgia presenta déficit por cuenta corriente, lo cual nos lleva a la tercera característica: el país sigue dependiendo enormemente de la **inversión extranjera directa** como mecanismo para su equilibrio exterior.

³⁸ En el Anexo I se incluye la Balanza de Pagos de Georgia de los tres últimos años, donde se pueden apreciar estas características.

El **principal inversor** en Georgia es la Unión Europea. Ahora bien, si consideramos únicamente Estados, en el sentido propio de la palabra, entonces el principal inversor es Azerbaiyán, seguido de los Países Bajos y Reino Unido. Los datos preliminares de las inversiones extranjeras de 2015 muestran que, tanto el país vecino como la UE en conjunto, realizaron inversiones por más de 500 millones de dólares cada una. Por **sectores económicos**, estas inversiones se han llevado a cabo fundamentalmente en el sector de transportes y de comunicación, seguido de la construcción y del sector financiero (compañías de aseguradoras y de microcrédito)³⁹. Estos datos no son de extrañar dada la falta de infraestructuras que aún sufre el país y el proceso de terciarización que está viviendo la economía.

Añadir que, en el último Encuentro Anual sobre Inversiones, impulsado por el Foro Global para la Inversión y Alianzas Estratégicas (*Global Forum for Investment and Strategic Networking*), que tuvo lugar en abril de 2016, Georgia fue presentada como un país muy atractivo para las inversiones extranjeras. A raíz de dicho encuentro, varios grupos de empresarios de los Emiratos Árabes Unidos han mostrado interés en intensificar las relaciones comerciales con Georgia⁴⁰. Ya se han anunciado algunos proyectos inmobiliarios y se esperan más inversiones en otros sectores⁴¹. Posiblemente en poco tiempo, los Emiratos Árabes alcancen a Azerbaiyán y a la UE en términos de inversión.

Por último, para estudiar la proyección internacional de Georgia, hay que tener en cuenta quiénes son sus **socios comerciales**, es decir, aquellos países con los que intercambia de bienes y servicios. Tradicionalmente éstos han sido los países de su entorno (Rusia, Turquía, Azerbaiyán y Armenia) y la UE.

Las figuras siguientes muestran cómo ha evolucionado el peso de cada uno de ellos en el total de exportaciones e importaciones. De su análisis se extrae la conclusión clara de que, desde hace ya varios años, la hegemonía rusa dejó paso a las relaciones con Occidente. La UE, de la que se hablará más adelante, es actualmente el principal socio comercial de Georgia, tanto en exportaciones de productos y servicios como en importaciones. Tras ella están Turquía, Azerbaiyán y Armenia. Los tres son mercados interesantes puesto que a cada uno de ellos se dirigen el 10% de las exportaciones totales de productos y servicios georgianos.

Azerbaiyán, que aparecía como uno de los principales países destinatarios de productos georgianos, ha sufrido una caída substancial recientemente. Esto se debe a que las relaciones comerciales con ese país se basaban fundamentalmente en una sola actividad: la reexportación de coches. En efecto, a partir de 2009 la reforma de las aduanas en Georgia propició el desarrollo de este negocio, hasta el punto que, en 2013, la exportación de coches de segunda mano, previamente importados, constituía la cuarta parte del total de exportaciones. Ahora bien, el cambio en la normativa medioambiental azerí dificultó la importación de estos coches de segunda mano y, por consiguiente, las exportaciones de Georgia hacia dicho país se redujeron drásticamente⁴².

³⁹ Oficina Nacional de Estadísticas de Georgia (2016): "Foreign Direct Investment by Countries and by Economic Sectors", *GeoStat.ge*, http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=140&lang=eng (Consultado: mayo 2016).

⁴⁰ Georgia Today (2016): "Grupos de empresarios de los EAU estudian las posibilidades de inversión en Georgia", *georgiatoday.ge*, 13 de abril de 2016, <http://georgiatoday.ge/news/3530/UAE-Businessmen-to-Study-Investment-Environment-in-Georgia> (Consultado: mayo 2016).

⁴¹ Georgia Today (2016): "La empresa de los EAU "Green Valley" lanza dos proyectos de escala en Georgia", *georgiatoday.ge*, 25 de abril de 2016, <http://georgiatoday.ge/news/3635/UAE%E2%80%99s-Green-Valley-to-Launch-Two-Large-Scale-Projects-in-Georgia> (Consultado: mayo 2016).

⁴² Babych, Y., Arevadze, L. (2015): "Comercio de Georgia en 2014: ¿Sugiere el declive en las exportaciones una pérdida de competitividad?", *ISSET Economist Blog*, 23 de enero de 2015 <http://www.iset-pi.ge/index.php/en/iset-economist-blog-2/entry/georgias-trade-in-2014-does-export-decline-suggest-a-loss-of-competitiveness> (Consultado: mayo 2016).

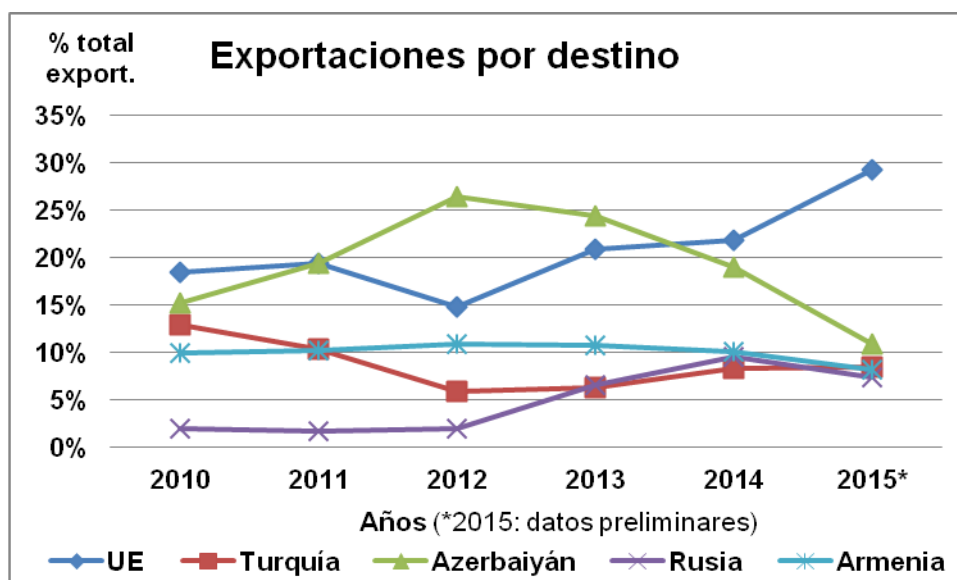


Figura 2.8 Exportaciones por destino

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de GeoStat.

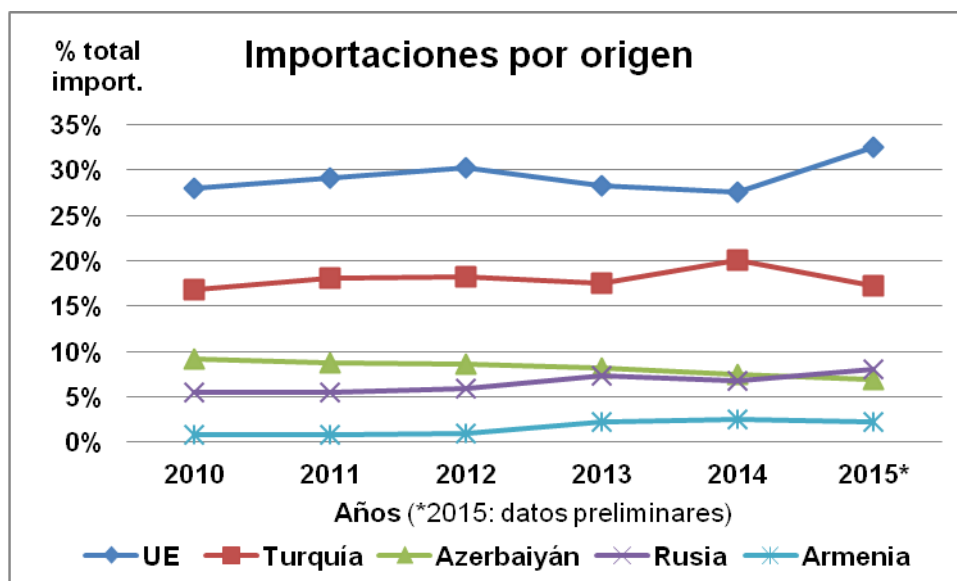


Figura 2.9 Importaciones por origen

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de GeoStat

Por otra parte, en el contexto de las relaciones comerciales con la UE toma especial relevancia el Acuerdo de Asociación firmado entre en junio de 2014, en especial el establecimiento de una Zona de Libre Comercio Amplia y Profunda (AA – DCFTA).

Como se dijo previamente, el Acuerdo de Asociación, incluida la Zona de Libre Comercio, entró en vigor en septiembre de 2014, siendo su principal objetivo el acercamiento de la UE y Georgia, así como la eliminación de todo tipo de barreras comerciales entre ambos. Aunque esta entrada en vigor ha sido parcial, desde entonces, la mayoría de los productos georgianos han podido acceder a los mercados europeos sin necesidad de pagar impuestos de aduanas⁴³. La aplicación completa del Acuerdo sigue estando condicionada a que Georgia adapte su marco legal a la normativa europea, con el apoyo, eso sí, de la propia UE. Tanto es así que otro de los

⁴³ Agenda (2014): “El Acuerdo de Asociación entre la UE y Georgia entra en vigor”, *agenda.ge*, 1 de septiembre, <http://agenda.ge/news/20350/eng> (Consultado: mayo de 2016).

aspectos que incorpora el Acuerdo es un aumento de la ayuda financiera prestada por la UE en el marco de la Política de Vecindad y la Asociación Oriental; ayuda que tiene por objeto, entre otros, el desarrollo rural y la diversificación económica en el país.

Los beneficios económicos esperados de este Acuerdo y de la Zona de Libre Comercio no se limitan al incremento del volumen de negocio entre ambas regiones, sino que además incluyen la mejora en la calidad de los productos georgianos hasta adaptarse a los estándares europeos y la creación de un tejido empresarial de pequeñas y medianas empresas fuertes y capaces de aprovechar las oportunidades que ofrecen las relaciones con la UE.

Aún no se han publicado cifras definitivas sobre el impacto que el Acuerdo ha tenido en el primer año de aplicación pero los datos preliminares ya muestran el considerable aumento que han experimentado tanto las importaciones de productos europeos a Georgia como las exportaciones de productos georgianos a la UE.

Ahora bien, también se han alzado diversas voces en contra que alegan que son pocas las empresas georgianas que han sido capaces de aprovechar las facilidades que este Acuerdo trae consigo y que, además, la eliminación de barreras al comercio ha supuesto un todo reto para los productores georgianos, quienes no pueden competir contra los productos europeos subvencionados ni contra las ventajas de las economías de escala europeas⁴⁴.

No obstante, a pesar de las posibles desventajas inmediatas que pueda tener el Acuerdo de Asociación y la Zona de Libre Comercio, los beneficios esperados a largo plazo las superarán con creces. En este último año ya ha sido palpable el aumento en la variedad y la calidad de los productos y servicios disponibles en el mercado georgiano. Además, es necesario insistir en la idea de que la completa implementación requiere que Georgia complete numerosas reformas y adapte su marco regulatorio en aspectos tan diferentes como seguridad alimentaria, protección a los consumidores, eficiencia energética, protección medioambiental, etc., lo cual beneficiará enormemente a la población.

Paralelamente, más allá de los resultados directos esperados, con este Acuerdo el país ha desarrollado su capacidad diplomática, estando ahora mucho más preparado para nuevos tratados comerciales con otras regiones del mundo, como es el caso del Tratado de Libre Comercio que actualmente se está negociando con China⁴⁵.

2.6. NIVEL DE DESARROLLO

Parece adecuado terminar el capítulo, y el trabajo, mostrando la posición que Georgia ha alcanzado en distintos índices de desarrollo, después de 25 años como Estado independiente y habiendo pasado de un sistema comunista a otro capitalista.

Entre las clasificaciones tradicionales, esto es, las que marcan los niveles de desarrollo considerando únicamente indicadores de renta y riqueza, encontramos las del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

La clasificación del **Fondo Monetario Internacional** reconoce dos grandes grupos: “economías avanzadas” y “países emergentes y en desarrollo”. Georgia está incluida en el segundo grupo, junto a sus vecinos Rusia, Turquía, Azerbaiyán y Armenia y varios países de la UE (Bulgaria, Croacia, Hungría, Polonia y Rumanía). Por su parte, la clasificación del **Banco Mundial**, utiliza el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita,

⁴⁴ Appleby, S., Livny, E. (2016): “¿Será capaz Georgia de beneficiarse del Acuerdo bilateral de Libre Comercio?”, *ISSET Economist Blog*, 2 de mayo de 2016 <http://www.iset-pi.ge/index.php/en/iset-economist-blog-2/entry/will-georgia-be-able-to-benefit-from-bilateral-free-trade-agreements> (Consultado: mayo de 2016).

⁴⁵ Civil Georgia (2016): “Georgia y China mantienen la primera ronda de negociaciones para un acuerdo de libre comercio”, *civil.ge*, 23 de febrero, <http://civil.ge/eng/article.php?id=28994> (Consultado: mayo de 2016).

calculado por el método Atlas y, con base en esta magnitud, los países pueden ser economías de ingresos bajos, medio-bajos, medio-altos y altos. En este caso Georgia está incluida oficialmente en el grupo de países con ingresos medio-bajos aunque, previsiblemente, este año pase a formar parte del grupo de países con ingresos medio-altos, en el cual se encuentran Azerbaiyán, Turquía, Bulgaria o Rumanía.

No obstante, el concepto de desarrollo humano va más allá del plano puramente económico, siendo definido como el “*proceso encaminado a ampliar las oportunidades de las personas, en la medida en que estas adquieren más capacidades y tienen mayores posibilidades de utilizarlas*” (PNUD, 2015). En este sentido ha sido creado el **Índice de Desarrollo Humano (IDH)**, cuya clasificación se muestra en la Tabla 2.2.

Tabla 2.2. Clasificación de las economías según el Índice de Desarrollo Humano

Categoría	IDH
Desarrollo humano bajo	< 0,550
Desarrollo humano medio	0,550 – 0,699
Desarrollo humano alto	0,700 – 0,799
Desarrollo humano muy alto	≥ 0,800

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PNUD.

El IDH de Georgia en 2014 fue de 0,754, lo que la situó en el rango de países con desarrollo humano alto. Junto a ella aparecen, entre otros, Rusia, Turquía, Azerbaiyán, Armenia Bulgaria o Rumanía, mientras que el resto de países de la Unión Europea tienen un desarrollo humano muy alto en atención a este índice.

En la Figura 2.10, a modo de comparación entre estas clasificaciones, se muestra el INB (per cápita) de Georgia y de otros países, todos con “IDH alto” en el año 2014. Se pueden destacar varias cosas. La primera es que Georgia, con un INB muy similar al de Armenia, tiene un IDH bastante superior al de dicho país. Por otra parte, Georgia, teniendo un INB muy inferior al de Turquía, presenta el mismo nivel de desarrollo según el IDH. Por último aparecen Rusia y Bulgaria, las cuales, aún presentando diferencias considerables en su INB, se encuentran justo en el límite superior del grupo de países con IDH alto.

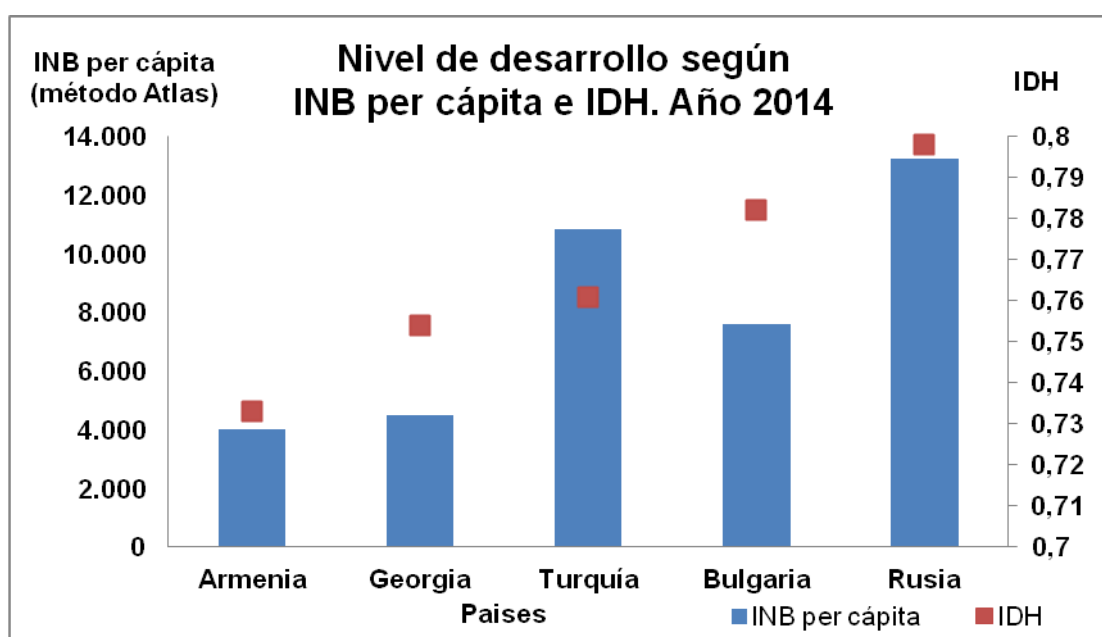


Figura 2.10 Importaciones por país de origen

Fuente: Elaboración propia a partir del BM y de PNUD

Por último, es interesante incluir aquí el Índice de Competitividad Global (ICG) que cada año elabora el Foro Económico Mundial. Aun no midiendo directamente el desarrollo de un país, este índice se basa en la idea de que existe correlación entre el uso de los recursos y la inversión en capital, el aumento de la productividad, el aumento de la competitividad y finalmente la prosperidad económica. Para elaborarlo se miden más de cien indicadores políticos, sociales y económicos, agrupados en doce pilares fundamentales. Además, el ICG tiene en cuenta la etapa de desarrollo económico en la que se encuentra cada país, de manera que se dará más o menos ponderación a unos aspectos u otros según dicha etapa.

La Figura 2.11 muestra el perfil competitivo de Georgia y el de Bulgaria, de acuerdo a los datos de 2015-2016. La comparación con Bulgaria no es aleatoria, sino que atiende a razones de homogeneidad: ambos países han sido catalogados como “economías impulsadas por la eficiencia”, por lo que los datos analizados habrán recibido idéntica ponderación. Además, Bulgaria es el único país de la UE que se encuentra en esta etapa de desarrollo económico.

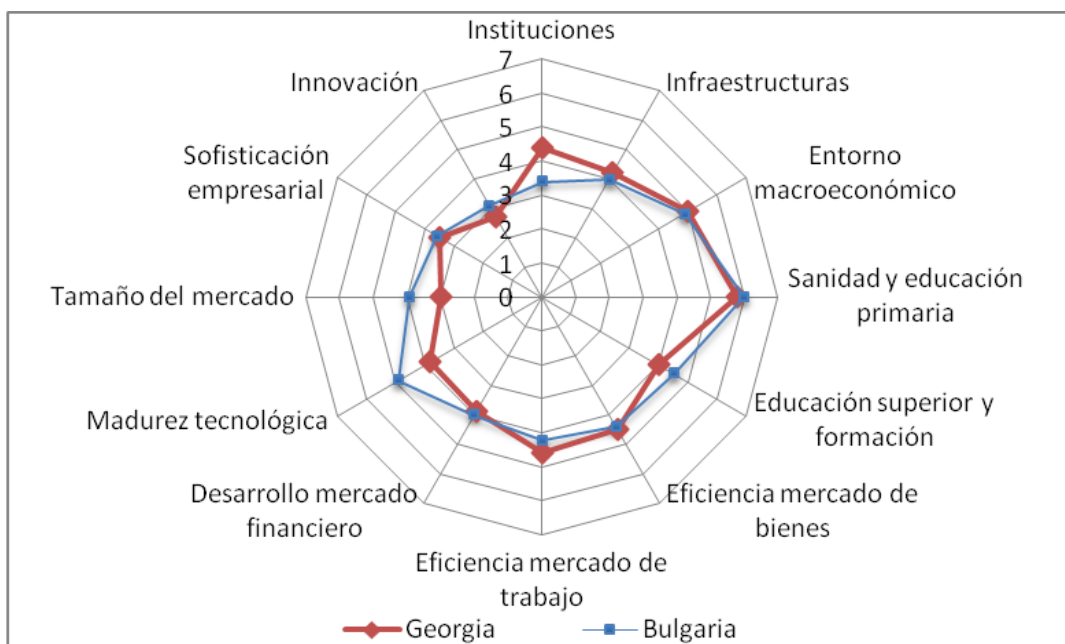


Figura 2.11 Índice de Competitividad Global. Georgia; Bulgaria. 2015-2016
 Fuente: Adaptación a partir del Informe de Competitividad Global 2015-2016

Se aprecia que la diferencia entre ambos países es mínima. Los dos han conseguido implantar un sistema básico de sanidad y educación pero ambos deben mejorar la educación superior y apostar definitivamente por la innovación. La mayor diferencia aparece al considerar el grado de madurez tecnológica, determinada por la disponibilidad y capacidad de uso de la última tecnología por empresas y sociedad, siendo levemente superior en Bulgaria que en Georgia.

El Informe de Competitividad Global (2016) concluye con una recomendación clara (p.37) y es que, dado el estadio de desarrollo en el que ambas economías se encuentran, estos países “*deben empezar a desarrollar procesos de producción más eficientes e incrementar la calidad de sus productos ya que los salarios se han incrementado (aumentando los costes de producción) pero los precios no se pueden aumentar*”.

En efecto, vistos los logros alcanzados y las deficiencias que aún aparecen, la mejora en competitividad sólo podrá conseguirse a través de la inversión en capital humano y tecnológico, tanto desde la esfera pública como desde la privada.

CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo se han presentado multitud de elementos diferentes que, sin embargo, se han combinado entre sí hasta llegar a la realidad actual de Georgia. Recogiendo las conclusiones más importantes a las que se han ido llegando, en primer lugar se debe considerar cómo los acontecimientos de la década de los noventa truncaron el deseo del país de constituirse en un Estado independiente, democrático y de derecho, con una economía de mercado y liberado por fin del poder e influencia soviéticos.

Por un lado, aparecen los enfrentamientos étnico-territoriales que tuvieron lugar, principalmente, en las regiones de Abjasia y de Osetia del Sur y que marcaron un periodo oscuro en la historia de Georgia, aún no cerrado por completo. Por otro lado, la corrupción endémica, que afectaba a todos los niveles y sectores, se sistematizó generando una amplia desconfianza hacia las instituciones públicas.

En este periodo se redujo la población en una quinta parte debido, por un lado, al gran número de fallecidos a causa de los conflictos internos y, por otro lado, al incremento de la emigración en busca de mejores oportunidades. También hubo numerosos desplazados internos que huían de la guerra en las regiones separatistas. Además, se destruyeron infraestructuras básicas, el comercio “legal” se paralizó, se desmantelaron fábricas, la producción se desplomó y la inflación se disparó. En resumen, durante esta primera etapa, el proceso de desarrollo en Georgia quedó en suspenso.

El segundo aspecto a considerar, y que ha sido mencionado en diferentes apartados en ambos capítulos, es la importancia que tuvo la Revolución de las Rosas y el subsiguiente gobierno de Saakashvili para el desarrollo de Georgia. En este sentido contrastan mucho los efectos políticos de los resultados logrados en el plano económico.

En el ámbito político se actuó con mano dura para poder terminar con el problema de la corrupción, pero este modo de actuar derivó en abuso de poder por parte de las autoridades y fuerzas del Estado. Paralelamente, tras la Revolución, se llevó a cabo la primera reforma constitucional, por la cual Georgia pasó a un modelo semi-presidencialista. Pero, en realidad, el cargo de primer ministro tuvo funciones más simbólicas que reales, mientras que en la figura del presidente se concentraron aún más poderes, limitando al poder legislativo y, sobre todo, afectando a la independencia del poder judicial.

En conjunto, se puede afirmar que este periodo supuso un nuevo paso atrás en la democracia y el estado de derecho. A pesar de que se ratificaron un gran número de Convenios internacionales relativos a los Derechos Humanos, los continuos problemas de abuso de poder y la persistente falta de independencia del sistema judicial hicieron que el reconocimiento y la protección de muchos de estos derechos quedaran, en la práctica, sin efectos.

Georgia, siendo un Estado en transición democrática, debió haber establecido mecanismos reforzados que garantizaran la separación de poderes y la aplicación de la ley. El nuevo gobierno, a partir de 2013, orientó su programa político en esta línea puesto que, además, la consolidación de la democracia y del estado de derecho se configuraron como uno de los requisitos para estrechar lazos con la UE. Ahora bien, a este problema de debilidad institucional se ha sumado otro: el enorme poder que tiene la Iglesia Ortodoxa Georgiana, institución más influyente en el país. Habrá que ver cómo se consigue una separación efectiva entre Iglesia y Estado sin provocar nuevos conflictos sociales que desacrediten aún más al poder público.

Por su parte, en el ámbito económico, el increíble desarrollo del sistema de mercado es conocido como “el milagro de Saakashvili” y habitualmente es presentado como modelo de éxito de las políticas liberales que propugnan una intervención mínima del Estado en la economía. A través de la privatización de antiguas empresas soviéticas, de la reducción de la presión fiscal y de la desregularización del mercado se consiguió crear un clima de seguridad muy atractivo para las inversiones.

Al mismo tiempo, la situación internacional también favoreció económicamente a Georgia. Por un lado, se vivía un periodo de bonanza económica que estimuló la movilidad internacional de capitales. Por otra parte, en la UE surgió la necesidad de diversificar las fuentes de energía para, así, reducir la dependencia de Rusia. Sin duda, el hecho de que el Banco Europeo de Inversiones y Reconstrucción respaldara los proyectos de oleoducto y gaseoducto que atraviesan el Cáucaso situó a Georgia en el mapa de muchos inversores internacionales.

Sin embargo, aun reconociendo los beneficios que trajeron consigo las medidas internas, cabe preguntarse qué hubiera ocurrido si la situación económica global hubiese sido diferente, pues no hay duda de que el increíble desarrollo que permitió consolidar las bases del sistema de mercado fue debido a la apertura real a los mercados internacionales y, sobre todo, al momento de prosperidad económica que se vivía a nivel mundial. Sea como fuere, todos estos factores ayudaron a Georgia a dar un salto hacia adelante en su economía y conseguir posicionarse como un país seguro para los inversores extranjeros.

Los retos económicos a los que el país se enfrenta actualmente son diferentes. Por una parte, el sector terciario está adquiriendo muchísima importancia, por lo sería más que recomendable desarrollar medidas que incentivaran la creación de PYMES en este sector. Por otra parte, dada la puesta en marcha del Acuerdo de Asociación y la Zona de Libre Comercio, es necesario aumentar la calidad de los productos y servicios georgianos de manera que sean competitivos frente a los europeos y, para ello, es imprescindible apostar por la inversión en I+D.

Por último se deben considerar las relaciones políticas y diplomáticas de Georgia. Las relaciones con Occidente surgieron a raíz de su necesaria intervención mediadora frente a Rusia para alcanzar acuerdos de paz en las regiones separatistas. Estas relaciones se intensificaron aún más a principios del s. XXI. Sin embargo, dado el desarrollo de los acontecimientos, no sería justo tachar a Rusia de potencia imperialista y presentar a los países occidentales como altruistas, pues no hay que olvidar que la intervención de unos y otros ha venido generalmente motivada por intereses geoestratégicos o económicos en la región.

Georgia lleva años implantando reformas para acercarse a la OTAN y a la UE y, de momento, la población sigue manteniendo una opinión favorable hacia occidente. Ahora bien, ni en la última cumbre de la OTAN se presentó un plan de acción claro, ni el último Acuerdo con la UE supone un proceso indirecto de adhesión. Si a ello se suma la orientación pro-rusa de la Iglesia Ortodoxa Georgiana, la pregunta que surge es, ¿cuánto más durará esta situación antes de que la opinión pública, cansada de esperar, deje de apoyar a los gobiernos pro-occidentales? En este sentido, el Acuerdo de Asociación juega un papel fundamental pues es imprescindible que la población, en su día a día, note los beneficios que de dicho Acuerdo se esperan.

En resumidas cuentas, las próximas elecciones de octubre de 2016 pueden significar un nuevo punto de inflexión en el desarrollo del país y su posición internacional.

Bibliografía

- AGENDA (2014): “El Acuerdo de Asociación entre la UE y Georgia entra en vigor”, *agenda.ge*, 1 de septiembre, <http://agenda.ge/news/20350/eng> (Consultado: mayo de 2016).
- AGENDA (2015): “Los 28 Estados miembros de la UE ratifican el Acuerdo de Asociación entre Georgia y la UE”, *agenda.ge*, 24 de diciembre, <http://agenda.ge/news/49140/eng> (Consultado: mayo 2016).
- AGRICULTURERS, Red de Especialistas en Agricultura (2015): “Los invernaderos en Almería se acercan a 30.000 hectáreas”, *agriculturers.com*, 20 de febrero, <http://agriculturers.com/los-invernaderos-en-almeria-se-acercan-a-30-000-hectareas> (Consultado: mayo 2016)
- ANA, T. (2015): “La absolución a los crímenes de odio destaca la homofobia institucionalizada en Georgia”, *muftah.org*, 7 de diciembre, http://muftah.org/hate-crime-acquittal-highlights-institutionalized-homophobia-in-georgia/#.Vz_GKyG3oXh (Consultado: mayo de 2016).
- APPLEBY, S., LIVNY, E. (2016): “¿Será capaz Georgia de beneficiarse del Acuerdo bilateral de Libre Comercio?” *ISSET Economist Blog*, 2 de mayo de 2016 <http://www.iset-pi.ge/index.php/en/iset-economist-blog-2/entry/will-georgia-be-able-to-benefit-from-bilateral-free-trade-agreements> (Consultado: mayo de 2016).
- BANCO MUNDIAL (2016): Base de datos: Indicadores del Desarrollo Mundial <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=indicadores-del-desarrollo-mundial&preview=on> (Consultado: mayo 2016)
- BANCO MUNDIAL (2016): Country groups by income. <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups> (Consultado: mayo 2016)
- BABYCH, Y., AREVADZE, L. (2015): “Comercio de Georgia en 2014: ¿Sugiere el declive en las exportaciones una pérdida de competitividad?”, *ISSET Economist Blog*, 23 de enero de 2015 <http://www.iset-pi.ge/index.php/en/iset-economist-blog-2/entry/georgias-trade-in-2014-does-export-decline-suggest-a-loss-of-competitiveness> (Consultado: mayo 2016)
- CIVIL GEORGIA (2010): “Puntos clave de la nueva Constitución adoptada”, *civil.ge*, 15 de octubre, <http://civil.ge/eng/article.php?id=22757> (Consultado: mayo de 2016).
- CIVIL GEORGIA (2013): “Ivanishvili clarifica sus observaciones sobre la Unión Económica Euroasiática”, *civil.ge*, 5 de septiembre, <http://civil.ge/eng/article.php?id=26419> (Consultado: mayo 2016).
- CIVIL GEORGIA (2015): “En el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el Ministro de Asuntos Exteriores de Georgia critica las “agresivas políticas” rusas”, *civil.ge*, 2 de marzo, <http://civil.ge/eng/article.php?id=28097> (Consultado: mayo 2016).
- CIVIL GEORGIA (2016): “Georgia y China mantienen la primera ronda de negociaciones para un acuerdo de libre comercio”, *civil.ge*, 23 de febrero, <http://civil.ge/eng/article.php?id=28994> (Consultado: mayo de 2016).
- CONSEJO DE EUROPA. Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley. Comisión de Venecia (2010): *Final opinion on the draft Constitutional Law on amendments and changes to the Constitution of Georgia*. Opinión Nº 543/2009. CDL-AD(2010)028. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)028-e) (Consultado: mayo 2016)
- CONSEJO DE EUROPA (2016): *Informe sobre Georgia de la Comisión contra el Racismo y la Intolerancia*, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Georgia/GEO-CbC-V-2016-002-ENG.pdf> (Consultado: mayo 2016).
- CRRC: Centro de Recursos para la Investigación del Cáucaso (2015): “*Barómetro del Cáucaso. Datos de Georgia en 2015*” <http://caucasusbarometer.org/en/cb2015ge/codebook/> (Consultado: mayo 2016)
- CHIRAGOV, F.; KARIMOV, R. (2015): “Policies from afar: the US options towards greater regional unity in the South Caucasus”. *The South Caucasus: Between integration and fragmentation*, European Policy Center / Center for Strategic Studies, May 2015. pp. 95-101. ISSN 1783-2462. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5598_the_south_caucasus_-_low_res.pdf (Consultado: mayo 2016)

- ELDER, M. (2012): "Guardias de prisión georgianos capturados en video torturando a prisioneros", *theguardian.com*, 19 de septiembre, <http://www.theguardian.com/world/2012/sep/19/georgia-prison-guards-torture-video> (Consultado: mayo 2016)
- FREEDOM HOUSE (2015). *Freedom in the World. Country profile: Georgia*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/georgia> (Consultado: mayo 2016)
- FMI. (2016). *World Economic Outlook Groups and Aggregates Information*. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/groups.htm#oem> (Consultado: mayo 2016)
- GEORGIA TODAY (2016): "Grupos de empresarios de los EAU estudian las posibilidades de inversión en Georgia", *georgiatoday.ge*, 13 de abril de 2016, <http://georgiatoday.ge/news/3530/UAE-Businessmen-to-Study-Investment-Environment-in-Georgia> (Consultado: mayo 2016)
- GEORGIA TODAY (2016): "La construcción del primer parque eólico empezará en marzo", *georgiatoday.ge*, 15 de febrero, <http://georgiatoday.ge/news/2971/Georgia%E2%80%99s-First-Wind-Power-Plant-Construction-to-Start-in-March> (Consultado: mayo de 2016).
- GEORGIA TODAY (2016): "La empresa de los EAU "Green Valley" lanza dos proyectos de escala en Georgia", *georgiatoday.ge*, 25 de abril de 2016, <http://georgiatoday.ge/news/3635/UAE%E2%80%99s-Green-Valley-to-Launch-Two-Large-Scale-Projects-in-Georgia> (Consultado: mayo 2016)
- GURSOY, F.; CHITADZE, N. (2012): Economic and Political Environment of Georgia after the Restoration of National Independence, *European Journal of Economic and Political Studies*, Vol. 5, N^o 2, pp. 35-54. Disponible en: <http://www.ejeps.com/index.php/ejeps/article/viewFile/93/93> (Consultado: mayo 2016)
- HAMMARBERG, T. (2013): "Rights of minorities" En *Georgia in transition: Report on the human rights dimension: background, steps taken and remaining challenges*, EEAS, pp. 23-27. Disponible en: http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/virtual_library/cooperation_sectors/georgia_in_transition-hammarberg.pdf (Consultado: mayo 2016)
- HELLY, D. (2002): "The Role of the EU in the Security of the South Caucasus: A Compromised Specificity?" *The Quarterly Journal*, Vol. 1, N^o 3 September 02, 67-76. Disponible en: <http://connections-qj.org/article/role-eu-security-south-caucasus-compromised-specificity> (Consultado: mayo 2016)
- JONES, S. (2015): *Georgia: a political history since independence*, I.B. Tauris, London.
- JUNTA DE ANDALUCÍA: Andalucía Datos básicos de 2015. <http://www.juntadeandalucia.es/andalucia.html> (Consultado: mayo de 2016).
- KOCHLADZE, M. (2009): "South Caucasus countries can benefit from alternative energy development", *Caucasus Analytical Digest*, N^o 3, 19 February 2009, pp. 9-12. ISSN: 1867-9323 <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CAD-3.pdf> (Consultado: mayo 2016)
- LA VANGUARDIA (2015): "Vueling estudia poner en marcha una conexión entre Barcelona y Tiflis en 2016", *lavanguardia.com*, 8 de septiembre, <http://www.lavanguardia.com/vida/20150908/54436350916/vueling-estudia-poner-en-marcha-una-conexion-entre-barcelona-y-tiflis-en-2016.html> (Consultado: mayo 2016).
- GEORGIA. Base de datos de la Oficina Nacional de Estadísticas: *GeoStat.ge*, http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=1145&lang=eng (Consultado: mayo 2016).
- GEORGIA. Ley Constitucional de Georgia, por la que se reforma la Constitución, vigente desde el 27 de diciembre de 2006. http://www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf. (Consultado: mayo 2016)
- GEORGIA. Ley Constitucional de Georgia N^o 3710 de 15 de octubre de 2010, por la que se aprueban las reformas de la Constitución, vigente desde 17 de noviembre de 2013. <http://www.parliament.ge/uploads/other/28/28803.pdf> (Consultado: mayo 2016)
- GEORGIA. Ministerio de Finanzas (2015): "Guía para la Ciudadanía sobre el Presupuesto 2016", http://www.mof.ge/images/File/gzamkvlevi/Citizens_Guide-2016_MOF_English.pdf (Consultado: mayo 2016).

- GEORGIA. Oficina Nacional de Estadística de Georgia (2016): Censo Agrícola de 2014. <http://geostat.ge/index.php?action=news&lang=eng&npid=997> (Consultado: mayo de 2016).
- GEORGIA. Oficina Nacional de Estadística de Georgia (2016): Censo General de Población 2014. <http://geostat.ge/index.php?action=news&lang=eng&npid=996> (Consulta: mayo 2016).
- GEORGIA. Parlamento de Georgia (2014): EU-Georgia Association Agreement Title III (in English) *geoparliament* Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=y9bQJQq0yZ0&nohtml5=False> (ultimo acceso: mayo 2016).
- GEORGIA. Parlamento de Georgia (2014): EU-Georgia Association Agreement Title IV (in English) *geoparliament* Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5b-bgoKezec&nohtml5=False> (ultimo acceso: mayo 2016).
- GEORGIA. Programa de Gobierno “For Strong, democratic, United Georgia” (2012), http://gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=41&info_id=35183 (Consultado: mayo 2016).
- MIKABERIDZE, A. (2007): “Introduction”. En *Historical dictionary of Georgia*, Scarecrow Press. Lahman (Maryland), 1-55.
- NACIONES UNIDAS. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los DDHH (Órganos de DDHH): Estado de ratificación de tratados internacionales por país: Georgia. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=65&Lang=SP (Consultado: mayo 2016).
- NACIONES UNIDAS Alto Comisionado de Naciones Unidas para los DDHH (2016): “La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Ms Šimonović, finaliza su visita a Georgia”, *ohchr.org*, 19 de febrero. <http://ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17073&LangID=E> (consultado en mayo de 2016).
- NACIONES UNIDAS. Organización de las Naciones Unidas. División de Estadísticas: Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas. <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=17&prn=yes> (Consultado: mayo 2016).
- NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015): Country groupings. Nota técnica 1: Índice de Desarrollo Humano. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2015_technical_notes.pdf
- NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015): Table 1 Countries. Human Development Index. Disponible: <http://hdr.undp.org/es/composite/HDI>
- PAPAVA, V. (2005). The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Implications for Georgia. *The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West*. Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program. Washington & Uppsala. Pp. 85-102 Disponible en: http://www.silkroadstudies.org/resources/pdf/Monographs/2005_01_MONO_Starr-Cornell_BTC-Pipeline.pdf
- PASHAYEVA, G. (2015): “Security challenges and conflict resolution efforts in the South Caucasus”. *The South Caucasus: Between integration and fragmentation*, European Policy Center / Center for Strategic Studies, May 2015, pp. 37-44, ISSN 1783-2462. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5598_the_south_caucasus_-_low_res.pdf
- PAUL, A. (2015): “The Eastern Partnership, the Russia-Ukraine War, and the Impact on the South Caucasus”. *IAI Working Papers*, 15|06 February 2015. ISSN 2280-4341. <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1506.pdf>
- POPJANEVSKI, J. (2015): *Retribution and the Rule of Law: The Politics of Justice in Georgia*, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Washington & Stockholm. Disponible en: <http://silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/2015-popjanevski-retribution-and-the-rule-of-law-the-politics-of-justice-in-georgia.pdf>
- PRIEGO, A. (2004): “Georgia: ¿Otra revolución de terciopelo?”, *UNISCI Discussion Papers*, Enero 2004. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0404130015A>
- PRIEGO, A. (2007): The emergence of the Southern Caucasus as the Cornerstone in the Greater Middle East, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 13 Junio 2007. Disponible en: <http://www.reei.org/index.php/revista/num13/articulos/the-emergence-of-southern-caucasus-as-the-cornerstone-in-the-greater-middle-east>

- PRIEGO, A. (2008a): "NATO cooperation towards South Caucasus", *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 2 (1) – Winter 2008. pp. 50-57. Disponible en: http://www.cria-online.org/2_7.html (Consultado: mayo de 2016)
- PRIEGO, A. (2008b): Osetia del Sur: la cúspide del desencuentro entre EE.UU. y Rusia, *Real Instituto Elcano*, ARI N^o 108/2008 de 17 de septiembre de 2008. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari108-2008
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2015): "Índice de Percepción de la Corrupción 2015" <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table> (Consultado: mayo de 2016)
- TSIKHELASHVILI, K. et al. (2012): *The Economic Transformation of Georgia in its 20 years of Independence*, European Initiative – Liberal Academy Tbilisi. Disponible en: <http://www.ei-lat.ge/images/doc/the%20economic%20transformation%20of%20georgia%20-%2020%20years%20of%20independence%20eng.pdf> (Consultado: mayo de 2016)
- UNIÓN EUROPEA. Diario Oficial de la Unión Europea, L 261, 30 de agosto de 2014. Acuerdo de Asociación UE-Georgia. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L:2014:261:TOC>
- UNIÓN EUROPEA. Comisión Europea: *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n^o 539/2001*. COM (2016) 142/F1 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-142-ES-F1-1.PDF> (Consultado: mayo 2016)
- UNIÓN EUROPEA. Consejo de la Unión Europea (2008): ST 12594/08 INIT, *Consejo Europeo Extraordinario de Bruselas de 1 de septiembre de 2008*. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012594%202008%20INIT> (Consultado: mayo 2016).
- UNIÓN EUROPEA. Eurostat (2016): Base de datos de los Países de la Política de Vecindad, dimensión oriental <http://ec.europa.eu/eurostat/web/european-neighbourhood-policy/enp-east/data/database> (Consultado: mayo 2016)
- UNIÓN EUROPEA. Misión de Observación de la UE (2015): "Declaración del portavoz sobre la ampliación del límite administrativo de la región separatista georgiana de Osetia del Sur", 15 de julio, https://www.eumm.eu/en/press_and_public_information/press_releases/5230/ (Consultado: mayo 2016)
- UNIÓN EUROPEA. Oficina de publicaciones de la UE (2009): "Acuerdos de colaboración y de cooperación (ACC): Rusia, Europa Oriental, Cáucaso Meridional y Asia Central" <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-ES/TXT/?uri=URISERV:r17002> (consultado en mayo de 2016).
- UNIÓN EUROPEA. Servicio Europeo de Acción Exterior (2015): Fact sheet: EU–Georgia relations. [eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu/factsheets/docs/eu-georgia_factsheet_en.pdf), 18 de diciembre. Disponible en: http://www.eeas.europa.eu/factsheets/docs/eu-georgia_factsheet_en.pdf
- UNIÓN EUROPEA. Servicio Europeo de Acción Exterior: EU–Georgia Association Agreement: what does the Agreement offer? [eeas.europa.eu](http://eeas.europa.eu/georgia/pdf/quick_guide_eu_ge_aa_en.pdf), 18 de diciembre. Disponible en: http://eeas.europa.eu/georgia/pdf/quick_guide_eu_ge_aa_en.pdf
- World Economic Forum (2015): *Informe de Competitividad Global (The Global Competitiveness Report) 2015-2016*, "Perfil país: Georgia" pp. 176-177; "Perfil país: Bulgaria" pp. 124-125. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/gcr/20152016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf (Consultado: mayo de 2016)

Anexo I

	2013			2014			2015		
	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo
Balanza Cuenta Corriente	9.681,31	10.615,97	-934,66	9.634,93	11.382,70	-1.747,77	8.750,97	10.395,41	-1.644,44
Balanza comercial o mercancías	4.190,76	7.697,01	-3.506,25	3.985,07	8.280,14	-4.295,06	3.042,58	7.362,85	-4.320,26
Balanza de servicios	2.983,84	1.581,83	1.422,02	3.043,30	1.725,42	1.317,88	3.154,65	1.695,35	1.469,30
Transporte	984,28	889,04	75,25	971,20	933,85	37,55	952,13	954,27	-2,13
Transporte por oleoducto	293,34	0,00	293,34	329,42	0,00	329,42	326,83	0,00	326,83
Viajes	1.719,70	284,06	1.425,64	1.787,14	289,16	1.487,98	1.935,91	329,57	1.606,34
Balanza de rentas	922,11	1.238,18	-316,07	1.027,19	1.231,66	-204,47	843,89	1.245,55	-401,66
Balanza de transferencias corrientes	1.584,59	118,96	1.465,64	1.589,36	135,48	1.433,89	1.709,85	101,86	1.609,19
Balanza Cuenta de Capital	132,54	0,00	132,54	107,94	0,00	107,94	61,54	0,00	61,54
BALANZA CUENTA CORRIENTE Y CUENTA DE CAPITAL			-802,11			-1.639,83			-1.582,89
	Variación Neta Pasivos	Variación Neta Activos	Saldos (VNP - VNA)	Variación Neta Pasivos	Variación Neta Activos	Saldos (VNP - VNA)	Variación Neta Pasivos	Variación Neta Activos	Saldos (VNP - VNA)
Balanza cuenta financiera			843,79			1.713,54			1.668,70
Inversiones directas			829,03			1.343,27			1.209,25
De Georgia en el exterior		127,29			408,55			137,28	
Del exterior en Georgia									
Inversiones de cartera	956,32			1.749,82			1.346,53		
Derivados financieros	-42,55	-5,96	-38,59	244,94	37,53	207,41	-77,25	78,76	-158,01
Otros inversiones	-7,52	-5,08	-2,44	-3,40	-11,57	8,17	-14,10	-12,34	-1,76
Reservas	182,14	173,56	8,57	375,16	253,82	121,34	1.271,86	754,07	517,79
			45,22			33,36			89,44
ERRORES Y OMISIONES			-41,68			-73,71			-85,81

Anexo I Balanza de Pagos de Georgia (millones de USD)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de GeoStat.