

EL ROL MEDIADOR DEL CONSEJO DE EUROPA EN LA GUERRA ENTRE GEORGIA Y RUSIA DE 2008

Jordi Xuclà
Universidad Ramon Llull

1. INTRODUCCIÓN

La guerra entre Georgia y Rusia de 2008 supuso el primer conflicto armado entre Estados miembros del Consejo de Europa desde su fundación y el inicio de una nueva etapa en la dinámica de las relaciones internacionales europeas posterior a la Guerra Fría. El conflicto evidenció las potencialidades de la diplomacia parlamentaria en la resolución de conflictos interestatales siendo los dos Estados involucrados miembros en aquel momento del Consejo de Europa que tiene la Asamblea Parlamentaria con mayores poderes en una Organización Internacional. Esta investigación tiene como objetivo analizar el rol desempeñado por el Consejo de Europa, y en particular por su Asamblea Parlamentaria bajo la presidencia de Lluís Maria de Puig, en la gestión y mediación del conflicto entre Georgia y Rusia. A través del estudio del caso, se busca comprender en qué medida la diplomacia parlamentaria logró mitigar la violencia, promover espacios de diálogo y consolidar el alto el fuego, así como explorar sus límites frente a la lógica intergubernamental predominante en las relaciones internacionales. La hipótesis de esta investigación sostiene que, a pesar de sus restricciones formales, la diplomacia parlamentaria desplegada por el Consejo de Europa fue un caso de éxito y representó un esfuerzo de mediación, constituyendo una de las pocas plataformas en las que ambas partes enfrentadas mantuvieron un canal de diálogo institucionalizado.

Metodológicamente, el trabajo se basa en el análisis documental de fuentes primarias, incluyendo resoluciones, informes y actas de la Asamblea

Parlamentaria del Consejo de Europa, así como en la revisión crítica de la bibliografía académica especializada en conflictos postsoviéticos, diplomacia parlamentaria y derecho internacional. Asimismo, se incorpora el enfoque del nuevo regionalismo (Aldecoa & Cornago, 1998) y la teoría de los conflictos congelados (Dembinska & Campana, 2017) para contextualizar el caso de estudio en una perspectiva más amplia de carácter geopolítico. Igualmente, se utiliza la técnica de la observación participante por ser el autor miembro de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en el periodo estudiado. La estructura del capítulo se organiza en cinco apartados principales. En primer lugar, se presenta el contexto histórico y político del conflicto entre Georgia y Rusia, incluyendo una revisión de los antecedentes históricos de Osetia del Sur y Abjasia. En segundo lugar, se analiza la respuesta institucional del Consejo de Europa, destacando las iniciativas lideradas por el presidente de la Asamblea. En tercer lugar, se abordan las tensiones y debates internos en la Asamblea Parlamentaria, así como el dilema entre la exclusión y el mantenimiento del diálogo. Posteriormente, se ofrece un balance crítico del papel desempeñado por el Consejo de Europa y una reflexión sobre las lecciones aprendidas. Finalmente, se presentan las conclusiones generales del estudio.

2. CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO DEL CONFLICTO

2.1. Antecedentes históricos de Osetia del Sur y Abjasia

Para comprender el conflicto entre Georgia y Rusia de 2008 se requiere analizar las raíces étnicas, territoriales y políticas de las regiones de Osetia del Sur y Abjasia, situadas en el espacio estratégico del Cáucaso. Estas zonas han sido históricamente escenario de tensiones, tanto bajo el dominio imperial ruso como durante el periodo soviético, con dinámicas particulares en cada caso. En el caso de Osetia del Sur, su población, de origen indoeuropeo y descendiente de los alanos, mantuvo tradicionalmente vínculos más estrechos con Osetia del Norte, hoy parte de la Federación Rusa, que con Georgia (Gallagher, Fontaine, Lvin & Favereau, 1991). Durante la Unión Soviética, Osetia del Sur fue reconocida en 1922 como un óblast autónomo dentro de la República Socialista Soviética de Georgia. Era parte de una política de nacionalidades impulsada por Josef Stalin que pretendía mezclar la diversidad étnica de las distintas repúblicas de la Unión Soviética, pero

sin resolver las tensiones de fondo como se vio en los últimos años de la URSS y posteriormente (Ronai, 1962). La política de delimitación étnica implementada por las autoridades soviéticas, sobre todo en el censo de 1926 y en los censos posteriores de 1939 y 1959, consolidó identidades diferenciadas que emergieron con fuerza tras la desintegración de la Unión Soviética, alimentando las aspiraciones independentistas (Ronai, 1962). Con la independencia de Georgia en 1991, estas tensiones derivaron en enfrentamientos armados, lo que llevó en 1992 a un acuerdo de alto el fuego y a la creación de una fuerza tripartita de paz compuesta por Rusia, Georgia y Osetia del Sur (Dembinska & Campana, 2017). Sin embargo, las hostilidades y provocaciones no cesaron. La situación de Abjasia presenta diferencias significativas. Esta región cuenta con una historia antigua, vinculada al reino de Cólquida y posteriormente al Imperio Bizantino. En el siglo XIX, Abjasia fue integrada al Imperio Ruso, para pasar, tras la Revolución bolchevique, a convertirse en república socialista soviética independiente, y finalmente, en 1931, incorporarse como república autónoma dentro de Georgia (Gallagher *et al.*, 1991). Durante la era soviética, las políticas de georgianización, intensificadas bajo el liderazgo de Stalin, generaron un profundo resentimiento entre la población abjasia, situación que desembocó en el conflicto armado de 1992-1993, tras la declaración de independencia de Georgia. Con apoyo militar ruso y combatientes irregulares del Cáucaso, las fuerzas abjasias lograron expulsar a las tropas georgianas, provocando un desplazamiento masivo de población georgiana (Gawrich, 2017). Estos dos conflictos formaron parte de los llamados conflictos congelados en el espacio postsoviético, junto con los casos de Transnistria y el Alto Karabaj, siendo utilizados por Rusia como herramientas para mantener su influencia en la región (González Levaggi, 2020). El conflicto del Karabaj ha quedado resuelto con la reintegración en 2020 del territorio en los límites de las fronteras internacionales de Azerbaiyán y el anuncio, el 13 de marzo de 2025, de un acuerdo de paz entre Armenia y Azerbaiyán. Por contra, el conflicto de Transnistria continua vivo con una baja intensidad a pesar de que puede ser un objetivo de desestabilización prioritario de Rusia en el futuro.

2.2. La guerra de Georgia de 2008 en perspectiva geopolítica

El conflicto armado de agosto de 2008 fue el resultado de la acumulación de tensiones latentes entre Georgia, liderada por Mijail Saakashvili, y las

regiones separatistas de Osetia del Sur y Abjasia, ambas respaldadas por Rusia. El 7 de agosto de 2008, Georgia lanzó una ofensiva militar con el objetivo de recuperar el control de Osetia del Sur, lo que desencadenó una respuesta militar inmediata y contundente de Rusia, la cual argumentó la necesidad de proteger a ciudadanos rusos en la zona (Martyushev, 2008). La intervención rusa no solo logró repeler la ofensiva georgiana, sino que amplió el conflicto hacia Abjasia, donde las fuerzas separatistas aprovecharon el contexto para consolidar su control, respaldadas nuevamente por Moscú. Las hostilidades concluyeron formalmente el 12 de agosto, con un acuerdo de alto el fuego mediado por Francia, en ejercicio de la presidencia rotativa del Consejo de la Unión Europea (Milosevich, 2024). Como resultado, Georgia perdió el control efectivo sobre Osetia del Sur y Abjasia, que operan desde entonces como estados de reconocimiento limitado bajo la protección y control de Rusia. En 2008, la Federación Rusa reconoció formalmente la independencia de ambas regiones, aunque con escaso reconocimiento internacional, pues la mayoría de los países y organizaciones continúan considerando estos territorios como parte integral de Georgia (Gawrich, 2017). El conflicto de 2008 puede interpretarse como el primer aviso claro de una estrategia rusa orientada a reforzar su esfera de influencia en el espacio postsoviético, utilizando conflictos regionales como instrumentos de presión y desestabilización (González Levaggi, 2020). Esta estrategia fue apuntada por el presidente Vladimir Putin en su discurso de la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2007, donde criticó abiertamente la expansión de la OTAN hacia el Este y planteó una política exterior rusa más asertiva y autónoma (Milosevich, 2024). La guerra de Georgia se convirtió en un antecedente inmediato de episodios posteriores, como la anexión de Crimea en 2014 y la invasión a gran escala de Ucrania en 2022, configurando un patrón de confrontación entre Rusia y Occidente que persiste en la actualidad.

3. EL CONSEJO DE EUROPA FRENTE A LA CRISIS DE 2008

3.1. La respuesta inicial de la Asamblea Parlamentaria bajo el liderazgo de Lluís Maria de Puig

La guerra entre Georgia y Rusia en agosto de 2008 era algo absolutamente nuevo para el Consejo de Europa: la primera vez que dos Estados miembros de la organización entraban en una guerra desde la fundación de esta. Ello se repetiría años más tardes en la guerra entre Rusia y Ucrania, que llevaría a la

salida del primero de la organización. Entre medio, Rusia incrementó las injerencias en varios países miembros y especialmente en los del Este de Europa con minorías prorrusas. La Asamblea Parlamentaria, bajo la presidencia de Lluís Maria de Puig, desplegó una intensa actividad diplomática con el objetivo de consolidar el alto el fuego alcanzado el 12 de agosto gracias a la mediación de Francia (Martyushev, 2008). De Puig adoptó una postura proactiva, promoviendo la elaboración de un informe exhaustivo sobre las consecuencias del conflicto e impulsando iniciativas de diplomacia parlamentaria orientadas a la creación de canales de diálogo entre las partes enfrentadas. Era algo absolutamente nuevo en el organismo y en la Asamblea (Gawrich, 2017). La postura de De Puig se caracterizó por un enfoque pragmático y posibilista, evitando la expulsión de Rusia o Georgia, y defendiendo la necesidad de mantener un diálogo parlamentario donde ambas partes pudieran confrontar sus posiciones en un entorno institucionalizado. Esta idea, en sintonía con su visión del nuevo regionalismo europeo, buscaba preservar el Consejo de Europa como foro paneuropeo de diálogo, incluso en contextos de alta tensión (Aldecoa & Cornago, 1998). En definitiva, buscaba mantener la utilidad del organismo internacional en una situación de crisis. Ya hemos visto en los últimos años como las posiciones paralizantes de algunos organismos internacionales ante conflictos abiertos han llevado a su irrelevancia y bajísima utilidad. Desafortunadamente esto se puede predicar hoy de Naciones Unidas ante la guerra de Ucrania o el conflicto en Oriente Medio centrado en los ataques de Hamas a Israel y la posterior reacción de Israel sobre la franja de Gaza.

3.2. Diplomacia parlamentaria: visitas, informes y debates

Inmediatamente después del estallido de la guerra entre Rusia y Georgia, los días 7 y 8 de agosto de 2008, y «reconociendo el singular desafío a los principios y valores del Consejo de Europa que representaba una guerra entre dos de sus Estados miembros», una de las primeras iniciativas impulsadas por De Puig fue la solicitud a los componentes del Comité de Seguimiento de Rusia y de Georgia para que visitaran ambos países con carácter urgente¹, dada la imposibilidad de convocar de manera inmediata

¹ Decisión del presidente de la Asamblea tomada en el mes de agosto de 2008 y posteriormente endosada por el bureau de la Asamblea reunido el 5 de septiembre de 2008.

la Comisión Permanente de la Asamblea debido al receso estival. Estas misiones se realizaron bajo la responsabilidad directa de los copONENTES, quienes efectuaron visitas a Tbilisi y Gori entre el 18 y 21 de agosto, y a Moscú y Vladikavkaz entre el 20 y 22 de agosto de 2008 (Beauvallet *et al.*, 2013). El bureau de la Asamblea, en su reunión del 5 de septiembre de 2008, acordó convocar un debate bajo procedimiento de urgencia durante la sesión plenaria de otoño, bajo el título «Consecuencias de la guerra entre Georgia y Rusia». Esta decisión fue respaldada de manera unánime por los líderes de los grupos políticos, y se remitió el asunto al Comité de Seguimiento, con solicitud de opiniones a la Comisión de Asuntos Políticos, la Comisión de Asuntos Jurídicos y de Derechos Humanos, y la Comisión de Migración, Refugiados y Población (Gawrich, 2017). En la reunión del bureau de la Asamblea del 5 de octubre de 2008 y con miras a obtener «una mejor comprensión de los hechos relativos a la secuencia exacta de los acontecimientos de los días 7 y 8 de agosto, y las circunstancias que los provocaron, así como la situación política inmediatamente después de las hostilidades», el órgano de la Asamblea decidió crear un Comité *Ad Hoc* para estudiar la situación sobre el terreno en Rusia y Georgia del 21 al 26 de septiembre de 2008. El Comité *Ad Hoc* estaba compuesto por los copONENTES del Comité de Seguimiento para Rusia, Luc van den Brande y el socialista griego Theodoros Pangalos; los copONENTES del Comité de seguimiento para Georgia, Mátyás Eörsi y la socialista albanesa Kastriot Islami; el presidente de la Comisión de Asuntos Políticos, el sueco del Partido Popular europeo Göran Lindblad; la presidenta de la Comisión de Migración, Población y Refugiados, la holandesa del Partido Popular europeo Corien Jonker; el Presidente del Grupo Socialista, Andreas Gross (Suiza); el Presidente del Grupo de Izquierda Unificada, Tiny Kox (Países Bajos); y el Primer Vicepresidente del Grupo Demócrata Europeo (Conservadores europeos), David Wilshire (Reino Unido). El Comité *Ad Hoc* visitó la Federación Rusa del 21 al 23 de septiembre y Georgia del 24 al 26 de septiembre de 2008. Durante estas visitas, la delegación se reunió con autoridades estatales, representantes de organizaciones internacionales, sociedad civil y comunidad diplomática. Resulta destacable que, durante la visita a Georgia, la delegación accedió a la llamada «zona de amortiguamiento» y a Osetia del Sur, visitas que resultaron imposibles en misiones posteriores, una vez consolidado el estatus de conflicto congelado (Dembinska & Campana, 2017).

3.3. El informe Van den Brande y Eörsi y la Resolución 1633 (2008) y futuras gestiones

El informe elaborado por los componentes Luc Van den Brande y Mátyás Eörsi se convirtió en la base del debate parlamentario durante la sesión plenaria de otoño, celebrada entre finales de septiembre y principios de octubre de 2008. Este informe adoptó una postura equilibrada que evitaba asignar responsabilidades exclusivas a una de las partes. El informe señalaba que el conflicto fue producto de una escalada prolongada de tensiones, con provocaciones mutuas y ausencia de mecanismos efectivos de prevención (Consejo de Europa, 2008a). En definitiva, repartía ecuánimemente responsabilidades. En el punto 4 de la Resolución 1633 (2008), la Asamblea reconoce que «el estallido de la guerra el 7 de agosto de 2008 pudo haber sido inesperado para la mayoría de sus miembros, pero fue el resultado de una grave escalada de tensión, con provocaciones y el consiguiente deterioro de la situación de seguridad, que había comenzado mucho antes» (Consejo de Europa, 2008a, p. 2). Asimismo, la Asamblea lamenta que el formato de mantenimiento de la paz no lograra cumplir su función, subrayando que tanto Osetia del Sur como Rusia rechazaron propuestas previas para modificar dicho formato (Consejo de Europa, 2008a). En el plano de recomendaciones, la Asamblea propuso la elaboración de un Plan de Acción específico por parte del Comité de ministros, con medidas concretas para garantizar el respeto de los compromisos asumidos tanto por Georgia como por Rusia, incluyendo el refuerzo de la presencia sobre el terreno y una misión de derechos humanos (Consejo de Europa, 2008b). No obstante, la respuesta del Comité de ministros, emitida más de un año después, el 24 de noviembre de 2009, se limitó a reconocer «las consecuencias del conflicto de agosto de 2008 en Georgia», evitando el término «guerra» y descartando la adopción del Plan de Acción solicitado por la Asamblea (Consejo de Europa, 2009). La resolución 1633 (2008) fijó la posición oficial de la Asamblea y fue la base para las futuras gestiones para la efectiva aplicación de la resolución. Estas gestiones llevaron a organizar una visita del comité de presidentes, encabezado por Lluís Maria de Puig, a Tbilisi los días 30 y 31 de octubre de 2008. De la visita surgió un informe anexo (Consejo de Europa, 2009) al informe de progreso de los trabajos de la asamblea que se discutió el 24 de enero de 2009 en la primera parte de la sesión plenaria de

enero. El informe de la visita del comité de presidentes a Tbilisi en octubre de 2008 lo firmó el propio presidente de la Asamblea, algo poco habitual en esta posición institucional. El hecho demuestra la estrecha implicación de De Puig en la solución del conflicto. La visita del Comité de presidentes tuvo un nivel de interlocución institucional alto. Durante la visita a Tbilisi, la delegación se reunió con el presidente del Parlamento, David Bakradze; el ministro del Interior, Ivane Merabishvili; el viceministro de Asuntos Exteriores, Giga Bokeria; el viceministro de Estado para la Reintegración, Dimitri Manjavidze; el secretario del Consejo de Seguridad Nacional, Aleksander Lomaia; el primer ministro designado, Sr. Grigol Mgalobishvili; así como con los miembros de la delegación de Georgia ante la Asamblea². Esta respuesta refleja las limitaciones estructurales del Consejo de Europa en contextos de confrontación directa entre Estados miembros, evidenciando la preeminencia de la lógica intergubernamental en el Comité de ministros frente a la diplomacia parlamentaria impulsada desde la Asamblea Parlamentaria (Onderco, 2018). La determinación mostrada por De Puig y la Asamblea Parlamentaria no encontró continuidad en el plano ejecutivo, consolidándose una situación de *status quo* que favorecería, en perspectiva histórica, la consolidación de la presencia rusa en las regiones separatistas y la progresiva normalización de la situación como un conflicto congelado.

4. TENSIONES Y DEBATES EN LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA

4.1. Dilemas entre tensión y diálogo

La guerra de 2008 entre Georgia y Rusia generó intensos debates en el seno de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Uno de los principales dilemas giró en torno a la posibilidad de suspender o expulsar a las delegaciones parlamentarias de ambos países, medida que fue defendida por sectores que consideraban que las violaciones graves al derecho internacional cometidas durante el conflicto ameritaban sanciones contundentes. No obstante, Lluís

² Además, la delegación se reunió con el Embajador Hansjoerg Haber, Jefe de la Misión de Observación de la UE, y con el Sr. Gottfried Hanne, Jefe Adjunto de la Misión de la OSCE en Georgia. El presidente de Georgia, Mikheil Saakashvili, estaba, junto con el Ministro de Asuntos Exteriores, en una visita oficial de Estado a Noruega durante el tiempo de la visita y no se pudo reunir con la delegación.

Maria de Puig adoptó una posición contraria a la expulsión, defendiendo el valor de la Asamblea como espacio de confrontación y diálogo, incluso entre Estados en situación de abierta hostilidad (Beauvallet *et al.*, 2013). En declaraciones públicas realizadas en septiembre de 2008, De Puig manifestó su rechazo a las propuestas de expulsión, aunque criticó duramente a ambas partes por las violaciones al derecho internacional y el incumplimiento de los compromisos adquiridos al ingresar al Consejo de Europa (Martyushev, 2008). Su postura se fundamentaba en la convicción de que la Asamblea debía preservar su carácter de foro paneuropeo inclusivo, donde todas las delegaciones, independientemente de las circunstancias políticas de sus gobiernos, pudieran confrontar sus posiciones en igualdad de condiciones (Aldecoa & Cornago, 1998). La concepción de la diplomacia parlamentaria como un espacio de debate crítico, pero no de exclusión, fue unos años después puesta a prueba en el contexto de la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014, cuando el debate sobre la permanencia de la delegación rusa en la Asamblea resurgió con fuerza (Gawrich, 2017). La experiencia previa de 2008 sirvió como referente para aquellos sectores que defendían la importancia de mantener el diálogo parlamentario abierto, incluso en situaciones de máxima tensión.

4.2. El rol de la diplomacia parlamentaria ante la lógica intergubernamental

El liderazgo de De Puig durante la crisis de 2008 evidenció tanto las posibilidades como las limitaciones inherentes a la diplomacia parlamentaria en el contexto del Consejo de Europa. Por un lado, la Asamblea logró presentar una respuesta rápida y articulada, realizando visitas a los dos países en conflicto y en los territorios bajo disputa, impulsando iniciativas de diálogo, consolidación del alto el fuego y la elaboración de informes que permitieron una discusión matizada del conflicto, con un enfoque que buscaba comprender las raíces históricas y geopolíticas del enfrentamiento (Consejo de Europa, 2008a). Pero las decisiones adoptadas en la Asamblea encontraron serias restricciones en el plano intergubernamental, donde el Comité de ministros evitó adoptar medidas que pudieran interpretarse como una confrontación directa con Rusia y optando por una política de contemporalización que, en perspectiva histórica, permitió a Moscú consolidar su control sobre las regiones separatistas sin mayores consecuencias

diplomáticas (Consejo de Europa, 2009). Esta dicotomía entre el dinamismo de la diplomacia parlamentaria y la cautela del ámbito intergubernamental refleja una tensión estructural en el sistema multilateral europeo, donde los espacios parlamentarios tienen una mayor capacidad de iniciativa y flexibilidad en la búsqueda de soluciones frente a las lógicas más rígidas de los intereses de los Estados miembros más poderosos (Onderco, 2018). La experiencia de 2008 muestra, asimismo, la importancia de contar con liderazgos parlamentarios decididos a asumir riesgos políticos y a movilizar las capacidades institucionales en contextos de crisis. La presidencia de De Puig se caracterizó precisamente por esta disposición a utilizar todos los instrumentos disponibles en el ámbito parlamentario para contribuir a la resolución del conflicto, dejando un legado que sería reivindicado años después en debates similares vinculados a la crisis de Ucrania (Gawrich, 2017).

5. BALANCE Y PROYECCIÓN CRÍTICA

5.1. Lecciones del Consejo de Europa ante el conflicto

El análisis del papel desempeñado por el Consejo de Europa durante la guerra de Georgia de 2008 permite extraer lecciones sobre el potencial y las limitaciones de la diplomacia parlamentaria en contextos de conflicto interestatal. La actuación liderada por la Asamblea Parlamentaria bajo la presidencia de Lluís Maria de Puig evidenció que, pese a carecer de competencias coercitivas, la diplomacia parlamentaria puede contribuir de manera significativa a la consolidación de altos el fuego, la generación de confianza y la apertura de espacios de diálogo en escenarios de confrontación (Beauvallet *et al.*, 2013). La falta de correlación entre la acción parlamentaria y la respuesta del Comité de ministros puso de manifiesto las limitaciones estructurales del Consejo de Europa en su conjunto. Cabe destacar la diferente respuesta que dio la Asamblea ante el rol desempeñado por Rusia en la guerra de Georgia de 2008 y en la guerra de Ucrania iniciada en 2022, lo que marcan dos momentos distintos en las relaciones de los organismos europeos con Rusia. La respuesta dilatada y evasiva del Comité de ministros a las recomendaciones de la Asamblea, evitando incluso el uso del término «guerra», refleja una tendencia hacia la voluntad de confiar en la diplomacia como instrumento para mantener Rusia en los márgenes del derecho internacional público. En los pronunciamientos se apreciaba una voluntad

a la neutralización política de la crisis cuando estas afectan directamente a actores clave dentro de la organización como en aquel momento se consideraba Rusia (Consejo de Europa, 2009). Fueron dos momentos diferentes la guerra de Georgia de 2008 y el inicio de la guerra de Ucrania en 2022. En perspectiva se constata que el Consejo de Europa optó en la guerra de Georgia por evitar las sanciones a Rusia y aspirar a reconducir la situación por la vía diplomática mientras que, con el inicio de la guerra de Ucrania de 2022, algunas voces del Organismo Internacional se preguntaron si la respuesta política y diplomática de 2008 no fue en exceso contemporizadora.

5.2. La guerra de Georgia como preludio de la nueva confrontación Rusia-Occidente y el rol de la diplomacia parlamentaria

La guerra de Georgia de 2008 debe entenderse como un precursor de la progresiva reconfiguración de las relaciones entre Rusia y Occidente en el siglo XXI. El conflicto anticipó patrones que serían replicados en conflictos posteriores, como la anexión de Crimea en 2014 y la invasión a gran escala de Ucrania en 2022. Entre estos patrones destacan el uso de conflictos congelados como instrumentos de control político, la utilización de operaciones encubiertas y la narrativa de protección de minorías étnicas para justificar intervenciones armadas (González Levaggi, 2020; Milosevich, 2024). Algunos analistas sostienen que la tibia respuesta europea a la agresión rusa en Georgia contribuyó a generar en Moscú la percepción de que los costos diplomáticos de futuras acciones de fuerza serían manejables, incentivando así una política exterior más asertiva y revisionista (González Levaggi, 2020). La ausencia de sanciones contundentes, sumada a la escasa presión diplomática por parte de las instituciones europeas, reforzó esta dinámica.

La experiencia de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en 2008 invita a la reflexión sobre el papel que puede desempeñar la diplomacia parlamentaria en contextos de guerra híbrida, donde las fronteras entre la guerra convencional, las operaciones encubiertas y la desinformación son cada vez más difusas. Si bien la diplomacia parlamentaria carece de instrumentos coercitivos directos, sí que puede adoptar resoluciones parlamentarias que influyen ante la opinión pública internacional y los actores políticos. Igualmente, su valor radica en la posibilidad de mantener abiertos canales de diálogo, promover una investigación pública de las acciones de los Estados y facilitar espacios de encuentro entre actores que, en otros ámbitos, han roto toda interlocución

(Gawrich, 2017). La insistencia de Lluís Maria de Puig en preservar la presencia de las delegaciones parlamentarias de Georgia y Rusia en la Asamblea, pese a las presiones internas para su expulsión, supuso una apuesta estratégica por el valor del diálogo incluso en contextos de polarización extrema. Esta apuesta se mantuvo vigente en la Asamblea durante los años siguientes, incluso después de la anexión de Crimea en 2014 por parte de Rusia y hasta febrero de 2022 cuando la invasión rusa de Ucrania marcó el punto de ruptura definitivo con Rusia en el seno del Consejo de Europa (Onderco, 2018). El caso de Georgia en 2008 permite comprender los límites de la diplomacia parlamentaria en entornos donde las dinámicas de poder intergubernamental y la lógica de seguridad prevalecen sobre los principios de diálogo y cooperación multilaterales. No obstante, también invita a reivindicar el valor de la diplomacia parlamentaria como herramienta de contestación democrática y foro de confrontación crítica en escenarios de alta complejidad geopolítica.

6. CONCLUSIONES

El papel desempeñado por el Consejo de Europa durante la guerra de Georgia de 2008 expone las potencialidades de la diplomacia parlamentaria en contextos de conflicto armado interestatal. Era la primera vez que dos Estados miembros de la Organización Internacional de declaraban la guerra desde la fundación del Consejo de Europa. Ello abrió nuevas dinámicas posteriores a la Guerra Fría y marcó em camino de la futura confrontación entre Rusia y Occidente. Los dos Estados involucrados, Rusia y Georgia, eran miembros en aquel momento del Consejo de Europa que tiene la Asamblea Parlamentaria con mayores poderes en una Organización Internacional. Por ello, la diplomacia parlamentaria jugó un rol destacado.

Bajo la presidencia de Lluís Maria de Puig, la Asamblea Parlamentaria demostró una capacidad notable para articular una respuesta rápida, desplegando una agenda de diplomacia parlamentaria sin precedentes en la historia de la organización. Estas acciones permitieron consolidar el alto el fuego, promover medidas de confianza y establecer una narrativa institucional que, aunque limitada, buscó repartir responsabilidades y evitar posiciones de confrontación absoluta entre las partes (Consejo de Europa, 2008a).

Los esfuerzos de la Asamblea encontraron un techo político de baja porosidad en el Comité de ministros, el órgano intergubernamental donde la posición de Rusia prevaleció y bloqueó cualquier iniciativa que pudiera interpretarse

como una condena o sanción explícita. La Asamblea hizo el esfuerzo de frenar los sectores que propugnaban la expulsión de Rusia de la organización, pero el Comité de ministros no se hizo continuador del posicionamiento equilibrado de la Asamblea, sino que incluso se negó a denominar el conflicto abierto como «guerra» y con ello envió un mensaje a Rusia que el coste de futuras acciones de fuerza sería manejables (Onderco, 2018). Este dato se debe tener muy presente para entender el comportamiento de Rusia en conflictos posteriores y especialmente en la Guerra de invasión de Ucrania iniciada en febrero de 2022.

La guerra de Georgia puede interpretarse como un episodio temprano de la confrontación geopolítica entre Rusia y Occidente que, tras la anexión de Crimea en 2014 y la invasión de Ucrania en 2022, ha adquirido una dimensión estructural y de largo alcance. El conflicto de 2008 anticipó tácticas, narrativas y estrategias que se han convertido en elementos centrales de la política exterior rusa, incluyendo el uso de operaciones híbridas, la manipulación de conflictos congelados y la utilización de manera instrumental de minorías étnicas (González Levaggi, 2020; Milosevich, 2024). Pese a sus limitaciones, la diplomacia parlamentaria que en 2008 llevó a cabo la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se puede presentar como un modelo relevante de diplomacia preventiva, basada en el diálogo, la mediación y la generación de espacios de interlocución en contextos de alta polarización. Al final, su contribución resultó insuficiente para modificar las dinámicas de poder prevalecientes y en el Comité de ministros fue menos lejos que la Asamblea Parlamentaria. Pero su valor reside en la capacidad de mantener abierta una vía de diálogo institucionalizado que, en algunos contextos, puede contribuir a evitar la total ruptura de canales diplomáticos, al menos en el plano parlamentario (Gawrich, 2017).

El caso de Georgia en 2008 invita a reflexionar sobre el lugar que ocupa la diplomacia parlamentaria en el sistema internacional contemporáneo, especialmente en escenarios marcados por la emergencia de guerras híbridas y conflictos asimétricos. Lejos de ser un instrumento decorativo, la diplomacia parlamentaria puede desempeñar funciones clave de legitimación, contestación democrática y escrutinio público, contribuyendo a visibilizar conflictos que, en otros ámbitos, son objeto de agendas de *realpolitik* que marginan las perspectivas de diálogo y negociación (Beauvallet *et al.*, 2013). El rol de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en la guerra entre Georgia y Rusia de 2008 demuestra unos tiempos políticos y geopolíticos distintos a los actuales y en los que prevaleció el mantenimiento de Rusia dentro del marco institucional europeo.

7. REFERENCIAS

- ALDECOA LUZARRAGA, F., & CORNAGO PRIETO, N. (1998). *El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial*. Revista Española de Derecho Internacional, 59-113.
- BEAUVALLLET, W., BENZ, A., BUZOGÁNY, A., COOPER, I., GLAHN, C., KNUTELSKÁ, V., & WAGNER, W. (2013). *Practices of inter-parliamentary coordination in international politics: The European Union and beyond*. ECPR Press.
- CONSEJO DE EUROPA. (2008a). *Resolución 1633 (2008). Consecuencias de la guerra entre Georgia y Rusia*. Asamblea Parlamentaria. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17638>
- (2008b). *Recomendación 1846 (2008). Consecuencias de la guerra entre Georgia y Rusia*. Asamblea Parlamentaria. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17640>
- (2009, 24 de enero). *Visita del Comité Presidencial a Georgia para discutir la implementación de la Resolución 1633 (2008) de la Asamblea sobre «las consecuencias de la guerra entre Georgia y Rusia»* (Doc. 11793 Addendum II). <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12073&lang=en>
- (2009). *Respuesta a la recomendación 12084 (2009)*. Comité de Ministros. <https://rm.coe.int/09000016805adcd1>
- DEMBINSKA, M., & CAMPANA, A. (2017). Frozen conflicts and internal dynamics of de facto states: Perspectives and directions for research. *International Studies Review*, 19(2), 254-278. <https://doi.org/10.1093/isr/vix004>
- GALLAGHER, D., FONTAINE, A., LVIN, B., & FAVEREAU, J. R. (1991). La crisis de las nacionalidades en la Unión Soviética. *Estudios Públicos*, (43), 127-158.
- GAWRICH, A. (2017). A bridge with Russia? The parliamentary assemblies of the OSCE and of the Council of Europe in the Russia-Ukraine crisis. En W. Wagner y W. Beauvallet (Eds.), *Parliamentary diplomacy in European and global governance* (pp. 156-173). Brill Nijhoff.
- GONZÁLEZ LEVAGGI, A. (2020). El retorno de Moscú: La gran estrategia de Rusia en la era Putin (2000-2020). *Foro Internacional*, 60(4), 873-903. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i4.2724>
- MARTYUSHEV, G. (2008). Cinco días de guerra y muchos años problemáticos. *Boletín Elcano*, (109), 5-8.
- MILOSEVICH, M. (2024). *El imperio zombi. Rusia y el nuevo orden mundial*. Galaxia Gutenberg.
- ONDERCO, M. (2018). Between international institutions and domestic politics: The case of the Council of Europe and Russia. *Journal of European Integration*, 40(3), 353-367. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1450403>
- RONAI, Z. A. (1962). El censo soviético de 1959 y la política de nacionalidades. *Revista de Estudios Políticos*, (122), 179-200.