

LA REGIÓN DEL MAR NEGRO: COOPERACIÓN REGIONAL A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

Cristina Romica

Asistente de Investigación Científica del Instituto de Estudios Políticos de Defensa

e Historia Militar de Rumania.

La amplia región del mar Negro incluye los Estados costeros (Bulgaria, Georgia, Rumania, Rusia, Ucrania, Turquía), la república de Moldavia, Armenia y Azerbaiyán.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) y la lucha contra el terrorismo internacional, la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) al espacio ex comunista y la cooperación con los Estados de Asia Central, la expansión de la Unión Europea, el inminente establecimiento de bases militares de Estados Unidos en Bulgaria y Rumania, el potencial energético de la región del mar Caspio y de Asia Central, no hacen sino subrayar la importancia geoestratégica de la amplia región del mar Negro. La necesidad de lidiar con los riesgos, las amenazas y las vulnerabilidades regionales, pero también la conveniencia de valorar las oportunidades regionales, motivan y justifican la cooperación en este espacio.

En las líneas que siguen, queremos presentar los problemas principales en el contexto histórico de la cooperación entre los Estados de la región del mar Negro; los riesgos y las amenazas mayores al entorno de seguridad regional con referencias a cada país; y los principales aspectos de una posible estrategia sobre la región amplia del mar Negro, con referencias a la implicación de la OTAN, la Unión Europea y Estados Unidos.

Los periodos más importantes de la historia moderna de la región del mar Negro

De la historia moderna de la región del mar Negro destacan los siguientes aspectos: los esfuerzos de Rusia para controlar la región y la navegación por los estrechos de Bósforo y Dardanelos; la cuestión de asegurar la seguridad de Turquía y, por consiguiente, la cuestión del régimen de los Estrechos; los esfuerzos de la comunidad internacional para internacionalizar el mar Negro y asegurar la libertad de circulación en esta zona; la

cuestión de la desmilitarización de los Estrechos y las vacilaciones de la comunidad internacional en este respecto, figura 1.

Se perciben dos tendencias contradictorias: por un lado, la voluntad de la comunidad internacional de «abrir» el mar Negro y, por otro lado, los esfuerzos de Rusia de controlar y dominar este espacio.

Durante los siglos XVIII y XIX, la región del mar Negro y la cooperación regional estuvieron marcadas inicialmente por el equilibrio de poder entre los Imperios Ruso y Otomano (hasta el fin del siglo XVIII) y el control exclusivo de esta zona por las dos superpotencias del momento, alternativamente o por condominio; las estructuras de cooperación y las alianzas de la época de la guerra de Napoleón (la alianza ruso-otomana del 23 de diciembre de 1798, en la cual también entró Gran Bretaña; la alianza entre Francia y Rusia; y el tratado de 1809 entre Gran Bretaña y el Imperio Otomano, que prohibió la circulación de navíos de guerra por los Estrechos, en tiempo de paz).

Otro momento muy importante para la historia de la región fue la internacionalización del mar Negro y de los estrechos del Bósforo y los Dardanelos. El Congreso de Viena, en 1815, reglamentó por primera vez esta cuestión y fomentó el principio de Derecho Internacional de la libertad de navegación por los ríos que atraviesan varios Estados o que forman fronteras naturales. La Paz de Adrianópolis, en 1829, instituyó el principio de la libertad de circulación de los navíos comerciales por los Estrechos y en el mar Negro.

Rusia se opuso constantemente a las iniciativas de internacionalización. En 1833, por el Tratado de Unkiar-Skelessi entre Rusia y el Imperio Otomano, se prohibió la circulación de los navíos de guerra por los Dardanelos. El concierto de los poderes europeos (Gran Bretaña, Francia, Rusia y Prusia) apoyó estos reglamentos por la Convención de los Estrechos, firmada en Londres el 13 de julio de 1841, que prohibía la circulación de navíos de guerra por los Estrechos en tiempo de paz.

La situación iba, en cierta medida, a cambiar tras el tratado de paz firmado en el Congreso de París (el 30 de marzo de 1856), después de la guerra de Crimea (1853-1856), por el cual se abrió el mar Negro: límites cuantitativos impuestos a los navíos de guerra de Rusia y del Imperio Otomano; la pronunciación del principio de libertad de circulación, instituido por el Congreso de Viena, en 1815; la creación de las comisiones del Danubio, responsables de reglamentar la circulación por el Danubio. La circulación por los Estrechos seguía prohibida a los navíos extranjeros de guerra en tiempo de paz.

El estatuto del mar Negro, como mar abierto, iba a ser cancelado en la Conferencia de Londres de las potencias firmantes del tratado de París, bajo presiones de Rusia. Al mismo tiempo, la circulación por los Estrechos de los navíos de guerra de las potencias aliadas y amigas sería autorizada en tiempo de paz si Turquía hubiera decidido que la presencia de estas era necesaria para asegurar la implementación de las provisiones del tratado de 1856. Se cancelaban también los límites impuestos a las flotas de guerra de las dos superpotencias regionales.

El Congreso de Paz de Berlín, después de la guerra de 1877-1878, pronunció el mantenimiento de las provisiones del tratado del año 1856 y de la Convención de 1871.

Durante la Primera Guerra Mundial, los objetivos estratégicos de Rusia de dominio y control de los Estrechos y del mar Negro se materializaron en un acuerdo secreto firmado con Gran Bretaña y Francia. Según las provisiones de este acuerdo, al fin de la guerra, Rusia hubiera adquirido el derecho de ocupar los Estrechos y Constantinopla, así como las islas de Tenedos e Imbros, lo que significaba el dominio ruso sobre Constantinopla y la conversión del mar Negro en un «lago ruso»⁽⁹⁵⁾, con el objetivo de convencer a Rusia de que siguiera involucrada en la guerra. Esta concesión perdería luego vigencia debido a los cambios que se produjeron en el frente. El Acuerdo de Mudros (el 30 de octubre de 1918) pronunciaba la ocupación de los Estrechos por los aliados. La Paz de Sèvres instituyó la libre circulación de los navíos comerciales y militares por los Estrechos, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra. Por el Tratado de Lausanne (el 24 de julio de 1923), los Estrechos fueron desmilitarizados y se establecieron límites de tonelaje para los navíos militares de los Estados no costeros.

Como alternativa a estas iniciativas, Turquía propuso un «Pacto del Mar Negro» con el propósito de volver a militarizar los Estrechos y garantizar la libertad de circulación sólo a los Estados costeros. Las propuestas turcas iban a hacerse realidad en la Convención de Montreux (el 20 de julio 1936), que establecía: la militarización de los Estrechos; la prohibición de que aeronaves y submarinos atravesaran este espacio; nuevas limitaciones más estrictas con respecto al tonelaje y a la duración de la travesía; limitaciones y hasta la posibilidad de prohibir la libertad de circulación de los navíos militares, en tiempo de guerra, en el caso de la neutralidad de Turquía.

⁹⁵ Dr. Mihail E. Ionescu, *El Mar Negro en las relaciones internacionales. Desde la Guerra de Crimea hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial (1853-1947)*, en **Revista de Historia Militar**, ISPAIM, no 6/2005

Evaluación del entorno de seguridad de la región amplia del mar Negro

La evaluación general del entorno de seguridad de la región amplia del mar Negro resalta los siguientes aspectos: la persistencia de disputas territoriales (Armenia con Turquía y Azerbaiyán); la persistencia de conflictos dentro de algunos Estados, potenciados por movimientos de separatismo local (Azerbaiyán- el conflicto de Nagorno-Karabaj; Georgia- las crisis de Osetia del Sur, Abkhazia, grupos de separatistas chechenos; Moldavia- la crisis de Transnistria; Rusia- movimientos separatistas en el Cáucaso del Norte; y Turquía- movimientos etnoseparatistas kurdos); política de acercamiento de la Unión Europea y la OTAN a la mayoría de los Estados de la región (Rumania y Bulgaria- miembros de la OTAN y candidatos a la Unión Europea, próximos miembros, Georgia –política de acercamiento a la OTAN, Moldavia- política oficial de acercamiento a la Unión Europea y la OTAN, Turquía- miembro de la OTAN y candidato a la Unión Europea, Ucrania- política de acercamiento a la OTAN y la Unión Europea); y posición geoestratégica importante para el transporte de recursos petrolíferos del mar Caspio hacia Europa Occidental (principalmente Azerbaiyán, Bulgaria, Rumania, Turquía y Ucrania).

En lo que se refiere a los riesgos y amenazas en la región del mar Negro, el terrorismo constituye la amenaza más importante a la seguridad regional ⁽⁹⁶⁾. El doctor Constantin Degeratu identifica varios Estados y áreas donde se hallan redes terroristas activas: el sur de la Rusia (Chechenia y otras repúblicas cercanas y regiones autónomas); y Turquía (principalmente el este del país). Otras amenazas a la seguridad regional son: la proliferación de armas de destrucción masiva (provenientes principalmente del ex espacio soviético); los conflictos regionales y los llamados conflictos «congelados», con objetivos separatistas y en su totalidad localizados en el territorio de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (los conflictos de Transnistria, Abjasia, Osetia del Sur, Nagorno-Karabaj, Chechenia); el crimen organizado transfronterizo (tráfico ilegal de armas y munición, seres humanos, drogas, bienes falsificados, contrabando, blanqueo de dinero) y la financiación del terrorismo internacional con fondos de estas actividades; migración ilegal (originada principalmente desde Asia Central, Oriente Medio, Oriente Lejano y África), por rutas de transporte marítimo y fluvial; carencias de modernización y democratización de los Estados de la región y gobiernos débiles; potencial de crisis energéticas (utilizar los recursos energéticos como instrumentos de manipulación

⁹⁶ Dr. Constantin Degeratu, *Does the Black Sea Region exist? An increasingly dynamic geopolitical strategic area and its security concerns*, en **Monitor Strategic**, ISPAIM, no 3-4/2005

regional) ; amenazas al ambiente (nivel alto de contaminación del mar Negro); nivel bajo en cooperación regional (tendencias tradicionales de unos Estados por dominar el mar Negro) ; reglamentos jurídicos no adaptados a la actualidad (por ejemplo, la Convención de Montreux).

Organizaciones de cooperación en la región amplia del mar Negro

Existen multitud de organizaciones de cooperación en la región del mar Negro, pero nos limitaremos a enumerar las más representativas: GUAM, BLACKSEAFOR, TRACECA, BSEC, SEDM, SECI y el Pacto de Estabilidad para el Sureste de Europa.

GUAM (Georgia, Ucrania, Armenia, República de Moldavia) fue fundada en 1996 en el contexto de las negociaciones del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, para alcanzar objetivos políticos, económicos y de seguridad, como la consolidación de la independencia y soberanía de los Estados miembros; el fomento del desarrollo y de la modernización; potenciar acciones comunes en el sector energético; etc.

BLACKSEAFOR (*Black Sea Naval Cooperation Task Group*) fue fundada en 2001 y tiene como misiones principales desde llevar a cabo operaciones de búsqueda y salvamento o asistencia humanitaria; hasta operaciones de apoyo a la paz. Después de los ataques terroristas del 11-S, BLACKSEAFOR decidió participar en las acciones contra el terrorismo internacional y contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Sus miembros son Rumania, Turquía, Bulgaria, Ucrania, Georgia, Rusia.

TRACECA (*Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia*) empezó su actividad en el año 1993 con el objetivo de solucionar los problemas y dificultades al nivel del transporte y comercio regional. Sus responsabilidades son principalmente económicas, pero también políticas, de seguridad del tráfico, de protección del medio ambiente, y de armonización de las políticas de transporte de los Estados miembros (Turquía, Moldavia, Uzbekistán, Azerbaiyán, Ucrania, Armenia, Bulgaria, Georgia, Kazajistán, Kirgistán, Tayikistán y Turkmenistán). A través de TRACECA se financiaron 39 proyectos de asistencia técnica valorados en 55 millones de euros y otros 14 proyectos para modernizar las infraestructuras.

BSEC (*Black Sea Economic Cooperation Organization*) fue fundada en 1992 en el contexto de la desmembración de la URSS y la necesidad de identificar alternativas de cooperación económica regional. Los Estados miembros son Albania, Bulgaria, Grecia,

Rumania, Turquía, Serbia y Montenegro, Moldavia, Rusia, Ucrania, Armenia, Azerbaiyan y Georgia. Dentro de BSEC se emprendieron varias iniciativas, como el Proyecto de Desarrollo del Banco del Mar Negro (BSEC) y el compromiso de cooperar para la lucha contra el crimen organizado.

SEDM (*South Eastern Defense Ministerial process*) fue fundado en el año 1997 en el contexto de la expansión de la OTAN a los Estados de Europa del Este. Sus miembros son Albania, Bulgaria, Croacia, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Grecia, Italia, Rumania, Eslovenia, Turquía y Estados Unidos. Sus acciones principales se refieren a la cooperación político-militar regional; el reforzamiento de la estabilidad y seguridad regional; el apoyo a la lucha contra el terrorismo internacional. Dentro de SEDM fueron creadas Brigada Multinacional del Sureste de Europa (SEEBRIG) y la Fuerza Multinacional de Apoyo a la Paz del Sureste de Europa (MFPSEE).

SECI (Iniciativa de Cooperación en el Sureste de Europa) fue constituida en 1996, después de la firma del Acuerdo de Paz de Dayton y fue encargada de objetivos de seguridad, económicos (lucha contra el tráfico de seres humanos y de drogas ; lucha contra el fraude comercial, robo de coches, e ilegalidades financieras) y de armonización legislativa. Su actividad se refiere tanto a las autoridades aduaneras como a las policíacas de los Estados miembros (Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Grecia, Hungría, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Moldavia, Rumania, Serbia y Montenegro, Eslovenia y Turquía).

El Pacto de Estabilidad para el Sureste de Europa fue fundado en 1999, en el contexto de la crisis yugoslava y de la intervención occidental en Kosovo, con el propósito de establecer una estrategia de prevención de conflictos, para una larga temporada. Sus miembros son Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Moldavia, Rumania, Serbia y Montenegro, los Estados miembros de la Unión Europea, Canadá, Japón, Noruega, Rusia, Suiza, Turquía, Estados Unidos; la Comisión Europea, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones; ONU, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR), OTAN, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), el Consejo de Europa; iniciativas regionales como el BSEC, Iniciativa Central Europea, Iniciativa de Cooperación en el Sureste de Europa, el Proceso de Cooperación en el Sureste de Europa. Entre los logros

de esta organización destacan la creación del centro RACVIAC, en Zagreb, para consolidar la cooperación en el dominio del control del armamento; la cooperación con la OTAN, Unión Europea, OSCE en el Proceso Ohrid; el fomento de la creación de un mercado energético integrado en el sureste de Europa; y la firma de más de 30 acuerdos bilaterales de comercio libre.

***Food for thought* o algunas ideas sobre evoluciones potenciales en la región del mar Negro**

La cooperación entre los Estados de la región del mar Negro ya tiene tradición. El contexto de la cooperación -por lo tanto- ha sufrido cambios importantes a lo largo de los últimos años: la lucha contra el terrorismo internacional; la expansión de la OTAN y la Unión Europea hacia unos Estados del ex espacio comunista; y la decisión de establecer bases militares americanas en la orilla del mar Negro.

Los Estados regionales, con la cooperación de ciertos actores internacionales (OTAN, Unión Europea, Estados Unidos), tendrán que dar soluciones, principalmente, a los problemas relativos a la elaboración de una estrategia euro-atlántica del Mar Negro y las relaciones exteriores a este espacio con los actores costeros Rusia y Turquía.

La definición de una estrategia euro-atlántica del mar Negro constituirá un esfuerzo de todos los Estados de la región de identificar intereses comunes, riesgos, amenazas y vulnerabilidades al igual que oportunidades regionales. Una estrategia euro-atlántica del mar Negro tiene que referirse a un proceso inclusivo, por cooptación de todos los Estados regionales. Se impone, por consiguiente, que se trate de un esfuerzo “de abajo arriba”, en el sentido de iniciativas adoptadas al nivel de los Estados de esta zona y no impuestas desde el exterior. Aún más, es recomendable que esta estrategia de cooperación se base en las estructuras e instituciones existentes, teniendo en cuenta la posibilidad de desarrollarlas y ajustarlas.

Aun así, la realidad regional -conformada por los problemas internos de los Estados, las crisis regionales, las tendencias de ciertos actores de dominar la región, los riesgos y amenazas regionales con impacto internacional que, para ser combatidas, suponen la acción de actores externos a este espacio- resalta la impotencia de definir una estrategia de este tipo para una largo plazo, sin contar con el apoyo sostenido y la certeza de la intervención de la OTAN, la Unión Europea o Estados Unidos.

Qué papeles para la OTAN y la Unión Europea?

Actualmente, la OTAN no tiene definida una estrategia oficial sobre el mar Negro, pero todos los Estados de la región son miembros del Consejo de la Asociación Euroatlántica. Al mismo tiempo, se iniciaron instrumentos de la Asociación para la Paz que incluyen a los Estados de la región del mar Negro y que tienen el objetivo de consolidar la seguridad regional: el Proceso de Verificación y de Examen del PPP (*the Planning and Review Process-PARP*), el Plan de Acción para la Adhesión MAP (*Membership Action Plan*), el Plan de Acción Individual de la Asociación I-PAP (*Individual Partnership Action Plan*), el Plan de Actuación de la Asociación contra el Terrorismo PAP-T (*Partnership Action Plan on Terrorism*), el Plan de Asociación para la Actuación y Construcción institucional en el Sector de la Defensa PAP-DIB (*PAP Defense Institution Building*). Se nota que la OTAN tiene una contribución importantísima en la región en el sentido de potenciar la cooperación regional en la lucha contra ciertos riesgos internacionales (el terrorismo) y de crear estándares comunes de modernización y reforma de los sectores de la seguridad y defensa nacional. De hecho, todas estas iniciativas tienen como consecuencia el reforzamiento de la confianza entre los Estados de la región (*confidence-building*) y representan, al mismo tiempo, una estrategia de prevención de los conflictos (*conflict prevention*).

Tres de los Estados de la región (Rumania, Bulgaria y Turquía) son miembros de la OTAN, dos tienen concluidos acuerdos de cooperación (Ucrania/la Comisión OTAN-Ucrania y Rusia/el Consejo Conjunto Permanente OTAN-Rusia) y los otros Estados están cooptados en la Asociación por la Paz.

La Unión Europea tampoco tiene una estrategia de la región del mar Negro, pero ha desarrollado una iniciativa que, de manera implícita, se refiere a los Estados de la región: la Política Europea de Vecindad. Al mismo tiempo, Rumania y Bulgaria van a adherirse a la Unión Europea, dependiendo de sus rendimientos nacionales, en 2007 o 2008, lo que significa que el mar Negro se convertirá en la frontera este de la Unión Europea. “Es obvio que la Política Europea de Vecindad, tal como queda presentada en la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea se aplica, inmediatamente y directamente, a la región del mar Negro”⁽⁹⁷⁾. La actuación de la Unión Europea en la región se refiere principalmente a fomentar un modelo de modernización basado en los principios de buen gobierno,

⁹⁷ Dr. Detlef Puhl, *What strategy for the Black Sea area?*, en **Monitor Strategic**, no 3-4/2005

democracia, prevención de los conflictos y en crear las condiciones para la asociación o hasta (finalmente, ¿por qué no?) la adhesión a la Unión Europea de los Estados de la región.

Una estrategia de la región del mar Negro, aunque posible, levanta por lo tanto problemas importantes tanto por los Estados de la región como por aquellos actores internacionales que, presumiblemente, se van a implicar en el desarrollo de esta iniciativa, que va a imponer la revisión de la Convención de Montreux. En este caso, existe el riesgo real de que las relaciones de Rusia con la OTAN y Estados Unidos se vean afectadas, tanto que las relaciones cercanas entre Turquía y Estados Unidos. Además, Turquía tiene argumentos para mantener el *statu quo* regional: sólo 10% del tráfico ilegal se hace por el mar Negro, el resto se hace por rutas terrestres y aéreas; el transporte de recursos petrolíferos y gas natural por los Estrechos supone riesgos de accidente y contaminación.

Por consiguiente, las soluciones a este problema serían:

- Aceptar el *statu quo* y el control marítimo por parte de los dos Estados.
- Aceptar el *statu quo* y desarrollar nuevas iniciativas de cooperación en varios sectores.
- Cambio en el *statu quo*, pero aceptar un posible liderazgo ruso-turco.
- Cambio en el *statu quo* y participación igual en el proceso de cooperación de los Estados de la región.

Incluir la región del mar Negro, después de la guerra fría en el espacio de seguridad euro-atlántico representa un proceso nada fácil, con altibajos, que puede suscitar problemas mayores, como definir los papeles de la OTAN, la Unión Europea, y Estados Unidos sin afectar a las relaciones con Rusia y Turquía, en la dirección de crear o/y construir iniciativas de cooperación regional que potencien la buena vecindad, la modernización y el acercamiento de los Estados regionales al Occidente.