

1. La sinergia del Mar Negro

Conviene llamar la atención, en primer lugar sobre la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, [...] .Esta Organización se constituyó, recordémoslo, el 1 de mayo de 1999 con la entrada en vigor de la llamada Carta de Cooperación Económica del Mar Negro. Con anterioridad, y desde 1992, había funcionado como un foro intergubernamental animado, principalmente, por Turquía cuyo propósito principal era la búsqueda de la paz, la seguridad y la estabilidad en la región, en particular mediante el fortalecimiento de las relaciones económicas. Cuenta con once Estados fundadores (Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, la Federación de Rusia, Georgia, Grecia, Moldavia, Rumania, Turquía y Ucrania) y su Secretaría tiene su sede en Estambul. La Organización, se dice, está dispuesta a establecer relaciones con otros países, iniciativas regionales, y organizaciones y entidades financieras internacionales¹.

Este esfuerzo de cooperación intergubernamental, foro político, económico y de seguridad, tiene por uno de sus nortes de acción una iniciativa de la Unión Europea: el desarrollo de un corredor de transporte entre Asia y Europa, (*Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia* ó TRACECA), con el que se pretende restaurar la antigua *Ruta de la Seda*. El proyecto se rige por un acuerdo multilateral básico (Bakú, septiembre de 1998) entre los países interesados (a saber, Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Kazajstán, Kirguizistán, Moldavia, Rumania, Tayikistán, Turquía, Ucrania y Uzbekistán)². Una Comisión Intergubernamental y una Secretaría Permanente se ocupan de su seguimiento. Como parte de esta *iniciativa de Bakú*, se celebró en la capital azerí en 2004 una Conferencia ministerial sobre transporte de la UE, el Mar Negro y la Cuenca del Caspio, que reunió a la UE con los miembros de TRACECA, Rusia y Bielorrusia³.

En su Comunicación relativa a la Consolidación de la PEV, en diciembre de 2006, la Comisión enfatizó su importancia potencial para el diálogo y la cooperación regional en el área del Mar Negro, donde Moldavia, Ucrania y los países del Cáucaso meridional confluyen con la Unión Europea, Rusia y Turquía⁴.

¹ La región del Mar Negro comprende: Grecia, Bulgaria, Rumania y Moldavia al oeste, Ucrania y Rusia al norte, Georgia, Armenia y Azerbaiyán al este y Turquía al Sur. Se considera, en todo caso, que si bien Armenia, Azerbaiyán, Moldavia y Grecia carecen de litoral en este Mar, la historia, la proximidad y los estrechos vínculos hacen de estos países agentes regionales naturales, v. en este sentido la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Sinergia del Mar Negro. Una nueva iniciativa de cooperación regional*, COM (2007), 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007. La participación de Albania en la Organización es más sorprendente.

² Pakistán e Irán han solicitado participar en el proyecto.

³ Se han creado cuatro grupos de expertos en transporte, dedicados respectivamente a la aviación, la seguridad, el transporte por carretera y ferrocarril y la infraestructura. En la Comunicación de la Comisión, *Ampliación de los principales ejes de transporte Transeuropeos a los países vecinos, orientaciones sobre el transporte en Europa y las regiones vecinas*, destaca la referencia a la cooperación multilateral en el contexto de la aplicación de la estrategia TRACECA hasta 2015 y el proceso de Bakú (COM(2007) 32 final, Bruselas, 31.1.2007, p. 10).

⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la *Consolidación de la Política Europea de Vecindad*, COM (2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006, p. 11).

«A partir de enero de 2007» —decía la Comisión— «cuando el Mar Negro constituya una de las fronteras de la Unión, disponer de un enfoque regional consolidado será un elemento fundamental de la política de vecindad. Con independencia del contexto oficial de sus relaciones bilaterales con estos países, la UE debe incluir en la cooperación regional a todos los países socios del Mar Negro (ya sea en el marco de la PEV, de la Asociación Estratégica en el caso de Rusia, o de sus relaciones con Turquía como país candidato). Las cuestiones sectoriales concretas podrían abordarse mediante iniciativas pertinentes, respaldada por un diálogo político, o en foros, como la Comisión Internacional para la Protección del Mar Negro»⁵.

A tales fines la Comisión anunció su propósito de activar una «Sinergia del Mar Negro») y consideró que la Organización de la Cooperación Económica del Mar Negro constituía una plataforma interesante, planteándose la posibilidad de establecer contactos más estrechos con dicha Organización⁶. Por otro lado, el Foro del Mar Negro (una iniciativa de Rumania), centrado en las redes y asociaciones regionales, podría mostrarse especialmente útil por lo que respecta a las ONG y la sociedad civil. La Comisión consideraba, asimismo, que la *sinergia del Mar Negro* debería tener presentes otras iniciativas regionales, como la *iniciativa de Bakú* en los ámbitos del transporte y la energía⁷.

El 11 de abril de 2007 la Comisión lanzó la anunciada *Sinergia del Mar Negro*⁸. En la ocasión, que la Comisión quiso realzar políticamente, la Comisaria de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad, Benita Ferrero-Waldner, afirmó: «Con la adhesión de Bulgaria y Rumania la UE ha pasado a formar parte de la región del Mar Negro. Hoy hemos concretado la promesa hecha el pasado diciembre de desarrollar una dimensión regional de la PEV. Ha llegado el momento de centrar la atención política en el nivel regional y de reforzar los procesos de cooperación en curso, abriendo un espacio adicional para la cooperación con Rusia, Turquía y nuestros vecinos del Este»⁹. «Ahora más que nunca», se apunta en la introducción de la nueva estrategia, «la prosperidad, la estabilidad y la seguridad de nuestros vecinos en torno al Mar Negro constituyen cuestiones de interés inmediato para la UE».

La nueva *sinergia* no se propone, en todo caso, como una estrategia independiente de la PEV en relación con el Mar Negro, sino que el propósito de la Comisión es establecer una iniciativa complementaria de dicha política, que

⁵ *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad*. p. 2, nota 1. En el *Informe Napoletano* se advertía que: «para tener el mayor efecto, la nueva política de una Europa más amplia... debería incluir una gran *región paneuropea y mediterránea* articulada en dimensiones a nivel bilateral, subregional y regional (incluida la dimensión septentrional y la cooperación en las regiones del Mar Negro y del Mar Mediterráneo)...» (párrafos 17 de la propuesta de Resolución y 1 de la Exposición de motivos).

⁶ Varios Estados miembros de la UE (Alemania, Austria, República Checa, Eslovaquia, Francia, Italia y Polonia) gozaban del estatuto de observador.

⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la Consolidación de la PEV, COM (2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006, p. 11.

⁸ *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Sinergia del Mar Negro. Una nueva iniciativa de cooperación regional*, COM (2007), 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007.

⁹ IP/07/486, Bruselas, 11 de abril de 2007.

asimismo vendría a añadirse a la *asociación euromediterránea* y a la *dimensión septentrional*. Su atención estaría, pues, centrada a escala regional a fin de impulsar procesos de cooperación en curso, un marco transparente, integrador y flexible destinado a garantizar mayor coherencia y orientación estratégica. De ahí que la *Sinergia del Mar Negro*, dentro de los objetivos señalados, pretende abarcar ámbitos tan diversos como la buena gobernanza, el movimiento de personas y la seguridad, la energía, el transporte, el medio ambiente, la política marítima, la pesca, el comercio, la investigación, la educación, el empleo, los asuntos sociales, la ciencia y la tecnología. Con ello, y aun sin ser su explícito propósito abordar directamente los conflictos que afectan a la región, se espera generar una mayor confianza mutua que a la postre contribuya a eliminar obstáculos y a crear un clima para solucionar los conflictos enquistados, que muy particularmente afectan al Cáucaso sur¹⁰.

En la Comunicación de la Comisión se insiste por eso en que: «El Consejo de Europa y la OSCE han fijado normas en materia de derechos humanos y democracia que se aplican a todos los Estados del Mar Negro. Las actividades de la Unión Europea a este respecto son de carácter bilateral, principalmente. No obstante, las iniciativas adoptadas a escala regional pueden contribuir sobremanera a apoyar e impulsar las medidas nacionales. En los últimos años, las organizaciones regionales del Mar Negro han asumido compromisos relativos a la instauración de instituciones democráticas eficaces y al fomento de la buena gobernanza y el Estado de Derecho. La Unión Europea debe *prestar apoyo a estas iniciativas regionales compartiendo la experiencia* adquirida en el ámbito de las medidas de promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia, *proponiendo programas de formación e intercambios y estimulando el diálogo regional con la sociedad civil*»¹¹.

Como ya se señaló la Comisión defiende en el marco de la *Sinergia del Mar Negro* que la Unión Europea desempeñe «*un papel más activo y asuma un mayor compromiso político*» en los esfuerzos desplegados para solucionar los conflictos del Transdniéster, Abjasia, Osetia del Sur y Nagorno-Karabaj⁹⁸¹. También ha propuesto que la Unión «*examine la posibilidad de ampliar su participación, por ejemplo en el ámbito de la supervisión*». Considera la Comisión que «la Sinergia del Mar Negro podría constituir un mecanismo útil para abordar la situación general centrándose en aspectos subyacentes como la gobernanza, la debilidad del desarrollo económico y la falta de cohesión social, seguridad y estabilidad. Conviene prestar especial atención —añade— al *fomento de medidas de restablecimiento de la confianza en las regiones afectadas, en particular a través de programas de cooperación concebidos con el propósito específico de reunir a partes enfrentadas*»¹².

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, La Sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación, COM (2007) 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007, Introducción, p. 2 y p. 5, párr. 3.3.

¹¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, La Sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación, COM (2007) 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007, p. 4, párr. 3.1.

¹² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, La Sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación, COM (2007) 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007, p. 5, párr. 3.3 cursiva en el original.

Detrás de todo ello anida la pesadilla de la seguridad energética de la UE. La *Sinergia del Mar Negro* pretende abarcar como sectores clave la energía, los transportes y el medio ambiente. «La región del Mar Negro» —señala la Comisión— «es una zona de producción y transporte de importancia estratégica para la seguridad energética de la Unión Europea. Presenta un amplio potencial de diversificación del abastecimiento energético, por lo que constituye un elemento clave de la estrategia exterior de la UE en este ámbito. El aumento y la diversificación y la seguridad del abastecimiento energético redundan en interés de nuestros socios de la región como de la Unión Europea»¹³.

VV.AA. *Los límites de Europa*. Academia Europea de Ciencias y Artes. 2008. p. 415 – 421.

¹³ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, La Sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación, COM (2007) 160 final, Bruselas, 11 de abril de 2007, p. 5, pár. 3.4.