

Dibujando el mar Caspio

La definición de su estatuto jurídico en el incierto escenario postsoviético

J. Oscar Álvarez Calzada*

RESUMEN

Con la desaparición de la URSS, el Mar Caspio deja de ser un mar interior controlado por la URSS e Irán, para pasar a ser el objeto de deseo de los nuevos estados ribereños que ven en él, y concretamente en sus extraordinarios recursos naturales, la gran esperanza de salvación económica para su incierto futuro. Si a ello le añadimos los intereses de los dos grandes actores regionales, Rusia e Irán, y los de los Estados Unidos y las grandes multinacionales energéticas obtenemos uno de los escenarios postsoviéticos que más interés suscita en la opinión pública internacional. En este contexto, el artículo analiza la inestable situación creada en la zona ante la imposibilidad de los estados ribereños para llegar a un acuerdo unánime en el método a seguir para dividir las aguas y, por lo tanto, dirimir el acceso a los ingentes recursos naturales que se encuentran en su subsuelo.

Palabras clave: Mar Caspio, petróleo, Federación Rusa, Irán, Estados Unidos, Uzbequistán, Kazajstán, Azerbaidhán, Turkmenistán

En el presente artículo se pretende estudiar y analizar uno de los escenarios postsoviéticos que más interés ha suscitado en los últimos años, el mar Caspio, tomando como eje central el proceso de definición de su estatuto jurídico. Para ello, se tendrán en consideración los aspectos históricos, políticos, económicos y de derecho material internacional que influyen y determinan el proceso.

*Profesor del Máster de Estudios Internacionales de la Fundació CIDOB
oscar71a@terra.es

Durante gran parte del siglo XX el mar Caspio fue considerado un mar interior; no sólo en el sentido geográfico, que evidentemente lo es, sino en el sentido político. En los años de la era soviética, la delimitación del Caspio fue cosa de dos estados, la URSS e Irán, los cuales a través de los tratados bilaterales de 1921 y 1940 decidieron definirlo como un espacio de libre acceso para las naves de ambos países.

Sin embargo, con la desaparición del ente político soviético, el mar Caspio empezó a atraer la atención de la comunidad internacional. La aparición de tres nuevos estados ribereños (Kazajstán, Azerbaidzhán y Turkmenistán) y tres más colindantes con éstos y de elevada importancia (Georgia y Armenia, en la ribera occidental, y Uzbekistán en la oriental), todos ellos con intereses a menudo contrapuestos, así como el descubrimiento de nuevas e ingentes reservas energéticas en el subsuelo marino, hicieron de esas aguas un importante centro de la política y de la economía internacionales. Es especialmente relevante el papel energético que el mar Caspio puede desempeñar en las próximas décadas, con reservas petrolíferas que oscilan, según las estimaciones, entre el 5% y el 16% del total mundial; y ello en un contexto de crisis y de redefinición del orden político en la mayor reserva petrolífera mundial, el golfo Pérsico.

Todo ello, unido a los numerosos conflictos étnicos que se dan en la región (Nagorno-Karabaj en Azerbaidzhán, Abjasia en Georgia, o los azeríes en el norte de Irán), a la presencia de uno de los componentes del “eje del mal”, Irán, y la intervención de los Estados Unidos, primero por medio de los intereses de compañías petroleras privadas y más tarde directamente a través de intereses geoestratégicos, hacen de la zona una de las más inestables y complejas de la escena mundial.

De todos estos elementos se desprende que la definición del estatuto jurídico del mar Caspio no constituye, ni mucho menos, tan sólo un asunto de política regional entre los estados ribereños, sino que se erige en una cuestión de primera relevancia internacional.

Como es bien sabido, la definición del estatuto jurídico del mar Caspio es un proceso todavía inconcluso, y los debates abiertos afectan a diversos y complejos elementos: ¿es el Caspio un mar o un lago? ¿son los tratados de 1921 y 1940 aplicables a las nuevas repúblicas ex soviéticas? ¿son legales las explotaciones petrolíferas que llevan a cabo los diversos estados litorales?

Ante ello el presente artículo se va a centrar en dibujar un escenario final a dicha controversia política y jurídica entre los estados del Caspio. Aún siendo plenamente consciente del riesgo que conlleva formular una hipótesis prospectiva, ya que ésta podría quedar superada por los sucesos futuros, la pregunta central a la que se va a responder es la siguiente: ¿cuál va a ser la definición jurídica final del mar Caspio?

Los elementos principales que considero conducirán a la resolución de tal incertidumbre no sólo jurídica, sino también política y económica, creada en la zona tras la desaparición de la URSS son los siguientes: 1) el cambio de orientación en la política exterior de la Federación Rusa; 2) la influencia de los intereses de los Estados Unidos en la zona

(tanto nacionales como empresariales); 3) los tratados bilaterales firmados entre tres de los cinco estados ribereños; 4) el derecho consuetudinario originado en el Caspio.

Así, la exposición se estructura en cuatro partes. En la primera de ellas, se realizará una aproximación al régimen jurídico del mar Caspio hasta 1991. En la segunda parte, se analizarán las posiciones adoptadas por los estados litorales respecto al estatuto jurídico del Caspio tras la desaparición de la URSS. En la tercera parte, el estudio se centrará en los factores políticos, económicos y jurídicos que pueden conducir a la definición del mar Caspio como mar interior. Finalmente, en la cuarta parte serán formuladas algunas consideraciones a modo de conclusión, dibujando un escenario final en la delimitación del mar Caspio.

LA DEFINICIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL MAR CASPIO HASTA 1991

Contextualización histórico-geográfica

El mar Caspio se encuentra localizado en el noroeste asiático, y tiene su origen en el océano Thetis de la era mesozoica. Es el cuerpo de agua interior más grande del mundo, cubriendo un área más grande que el Japón. Ocupa un área de 440.000 m² con una profundidad máxima de 1.025 metros. De norte a sur alcanza los 1.440 kilómetros y 320 kilómetros de este a oeste, teniendo la costa kazaja por sí sola más de 2.300 kilómetros de largo (Guluzade, 2000: 1). El mar Caspio tiene características de lago: es alimentado por varios ríos y no conecta directamente con el mar abierto. Aparte de los ríos, que le aportan agua pero no le liberan de ella, se encuentra completamente rodeado por tierra. En cuanto a las salidas al exterior del Caspio, éste está conectado con los mares Negro, Blanco y Báltico a través de los canales fluviales Volga-Dnepr-Don. Actualmente son cinco los estados que rodean el mar Caspio: Rusia y Azerbaidzhán (en la ribera oeste), Kazajstán y Turkmenistán (en la ribera este) e Irán (en la sur).

El Cáucaso, la región montañosa situada al este del mar Caspio, fue conocido como una de las primeras productoras de petróleo en el mundo. La Biblia contiene referencias a productos petrolíferos de la región de Bakú, en Azerbaidzhán. Incluso Marco Polo hizo referencia a un pequeño comercio de exportación de arena rica en petróleo en el siglo XIII. Posteriormente, los turcos, los persas y los rusos rivalizaron entre ellos por el control de la región. El zar Pedro el Grande buscó activamente hacer llegar a Rusia el petróleo del Cáucaso Norte. Sin embargo, Persia volvió a tomar el control de la zona y no fue hasta

después de 1877 y de la conclusión de la guerra turco-rusa cuando Rusia fue capaz de ejercer su hegemonía sobre Persia y Turquía y las diversas tribus de las montañas de la zona.

En los primeros años del siglo XX, por petróleo ruso se entendía aquél proveniente del Cáucaso, y era el que fijaba el precio internacional. La competición entre el Imperio Británico y el Ruso por el control de los vastos recursos energéticos de la zona fue parte principal de lo que vendría a ser llamado el “Gran Juego”. La era del petróleo había llegado, desplazando al carbón y al acero. Desde la Primera Guerra Mundial, con el dramático avance en los motores de combustible (lo cual llevó a la invención del verdadero “Carro de Fuego”, el tanque) el control del suministro de petróleo se convirtió en uno de los objetivos estratégicos a nivel internacional. En 1941, Hitler quiso usar el petróleo del Caspio para abastecer a sus ejércitos. Diseñó una campaña para hacerse con dichos recursos energéticos y también con los minerales. Incluso llegó a declarar que si fracasaba en ese intento sobre el Cáucaso, se vería forzado a detener la guerra. Aunque no se sabe a ciencia cierta hasta qué punto este intento frustrado contribuyó a finalizar la guerra, los alemanes no consiguieron conquistar el petróleo del Cáucaso en las postrimerías de 1942, lo cual constituyó el primer contratiempo grave que sufrió el Reich desde el inicio de la contienda bélica (El-Saghir, 1998:3).

En vísperas del embargo energético de 1973, durante la guerra árabe-israelí, Oriente Próximo, la reserva energética más grande del mundo, se convirtió en un claro y relevante ejemplo de la importancia de controlar las fuentes y el flujo de petróleo. En este sentido, la Guerra del Golfo de 1991 representó el punto más álgido de dicha lucha por el control. Al mismo tiempo, el colapso y desmembramiento de la URSS no sólo incrementó el número de estados independientes miembros de Naciones Unidas, sino que permitió, por primera vez, la entrada de compañías petrolíferas extranjeras en la segunda reserva energética mundial después de Oriente Próximo, la región del Caspio.

Seis estados independientes habían nacido en la región del Caspio provenientes del desmembramiento de la URSS: Azerbaidzhán, Armenia y Georgia en el lado oeste del mar Caspio, y Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán en el este. Aunque Armenia y Georgia no bordean el Caspio y no poseen reservas petrolíferas significativas, son sin embargo las rutas por las que están planeados o ya existen los oleoductos para la exportación hacia Occidente. Uzbekistán, por su parte, tampoco bordea el Caspio, pero posee cuantiosas reservas de gas y también es punto de paso para posibles oleoductos que conduzcan los recursos del Caspio hacia China y Pakistán.

La delimitación territorial proveniente de la época soviética

La etapa moderna del Derecho del Mar parte de la declaración Truman de 1945¹. Poco después, en 1958, la Comisión de Derecho Internacional organizó en Ginebra la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en la que se firmaron cuatro convenciones sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, la Alta Mar,

los Recursos Vivos de la Alta Mar y la Plataforma Continental. No fue hasta finales de los años cuarenta que el tema del fondo marino apareció en la agenda del Derecho del Mar; las nuevas tecnologías de la época permitieron que los países iniciaran la exploración y explotación extensiva de los fondos marinos. De ahí que los estados salieran satisfechos con la Convención sobre la Plataforma Continental de 1958, que reconoce sus derechos soberanos con fines de exploración y de explotación de los fondos marinos y del subsuelo de la plataforma continental (Townsend & Djalat, 1998: 1).

En 1960 se realizó la Segunda Convención de Ginebra sobre Derecho del Mar, que fracasó ante la presencia de posiciones encontradas de los estados participantes. Así, llegamos a 1973 cuando comienza la etapa contemporánea del Derecho del Mar al celebrarse en Caracas, Venezuela, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, la cual concluye en 1982 con la aprobación del proyecto de Convención que hoy en día es la Ley Universal del Mar.

La Convención del Mar es, en esencia, una importante compilación de normas sobre las diferentes cuestiones relacionadas con el uso y aprovechamiento del mar y sus valiosos recursos, tanto vivos como no vivos. Contiene previsiones sobre navegación de superficie y submarina, tendido de tuberías submarinas, exploración y explotación de toda clase de recursos, pesca, conservación racional y utilización de especies, investigación científica, preservación del medio marino, etc.

Tal vez uno de los aspectos de mayor importancia de esta convención, lo constituye el hecho de definir y reglamentar los diferentes espacios marinos y, en tal virtud, en este aspecto, prácticamente fusionó las disposiciones ya codificadas de las cuatro convenciones de Ginebra de 1958 sobre Mar Territorial, Plataforma Continental, Pesca y Alta Mar. Es decir, a lo que ya existía en esta materia, se le añadieron aspectos tan importantes como un Mar Territorial de anchura variable, que puede llegar hasta las 12 millas, a voluntad del Estado costero. En cuanto a la Zona Económica Exclusiva, se acordó que ésta fuera de 200 millas, incluyendo el Mar Territorial de 12 millas, en las cuales, al Estado ribereño o costero se le reconocían derechos exclusivos para explorar y explotar los recursos del suelo y subsuelo marino (Ruiz, 2002: 7).

Los primeros intentos de someter el mar Caspio a una regulación legal relativamente rígida se dieron en 1828, 1921 y 1940. El Tratado de Amistad Ruso-Persa de 1921 restauró la igualdad de navegación bajo las respectivas banderas nacionales y declaró nulo el artículo 8 del Acuerdo de Turkmanchay de febrero de 1828, en el que se prohibía a Persia disponer de una flota en el mar Caspio (Guluzade, 2000: 5). El Tratado de 1940 prevé el libre acceso a las aguas del Caspio para todos los estados litorales (especialmente para temas de pesca), exceptuando una zona de diez millas que pertenece en exclusiva a cada Estado litoral. El articulado de todos estos tratados contiene previsiones que hacen referencia principalmente a la navegación y a la pesca, pero sin mencionar en absoluto la utilización de las reservas minerales.

Los nuevos intereses económicos de los estados en el fondo marino se produjeron también en el mar Caspio en los años setenta. La primera división de la parte soviética del Caspio en sectores económicos para cada una de sus repúblicas fue hecha en 1970. La exploración en busca de campos petrolíferos submarinos se produjo en casi la totalidad de las aguas de la URSS. El desarrollo de esos campos requería la aplicación del principio de las líneas de equidistancia, el cual definiría la asignación de las aguas de cada país. El principio de las líneas de equidistancia² había sido ya frecuentemente usado en diversas controversias marinas en el golfo Pérsico o en el mar del Norte.

La práctica establecida durante el período soviético reconocía la división del mar Caspio en sectores económicos, ya que todas las repúblicas soviéticas e Irán la validaron de facto hasta la disolución de la URSS.

LAS POSICIONES DE LOS ESTADOS LITORALES TRAS LA DESINTEGRACIÓN DE LA URSS

El nuevo escenario surgido tras la desintegración de la URSS

La disputa por la delimitación territorial del mar Caspio surge con el desmembramiento de la URSS. Los nuevos estados independientes ribereños del Caspio –Azerbaiján, Kazajistán y Turkmenistán– se negaron a reconocer la validez de los tratados bilaterales URSS-Irán de 1921 y 1940, alegando que la nueva realidad regional surgida en 1991 no se recogía en ellos.

El elemento principal que desde entonces ha dificultado sobremanera las negociaciones entre los cinco estados implicados ha sido el de los recursos energéticos que se encuentran en el fondo marino del Caspio; dificultades que han llevado al extremo de que, pasados más de once años, aún no se ha llegado a ningún acuerdo multilateral de división del mar. Esos recursos energéticos, los probados y los supuestos, pueden ser de una valía inestimable para las tres nuevas repúblicas a fin de poder salir del retraso económico que padecen y así fortalecer su independencia, ya que se estima, según el Departamento de Energía de Estados Unidos, que las reservas totales de petróleo del Caspio pueden ascender a 200.000 millones de barriles.

En esta nueva situación creada por la desaparición de la URSS, dentro de la necesidad de aclarar el estatuto jurídico del Caspio, aparecían *prima facie* las siguientes cuestiones (Energy Information Administration, 2002: 1):

– Si, en ausencia de un nuevo acuerdo legal, los tratados firmados entre la URSS e Irán eran aún aplicables; en ellos no se recogía la división del subsuelo marino ni se trataba el tema de la exploración energética.

– La necesidad de desarrollar un marco legal que tratara los temas medioambientales y biológicos. Algunos países se han mostrado contrarios al despliegue de oleoductos y gasoductos transcaspianos argumentando riesgos medioambientales.

– Si el Caspio es considerado un mar o un lago, ya que en el primer caso se le puede aplicar la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

Según las previsiones de esta regulación internacional, cada Estado litoral debería disponer de un mar territorial no superior a 12 millas, una zona económica exclusiva no superior a las 200 millas y una plataforma continental de soberanía exclusiva. Sin embargo, si tenemos en cuenta que el mar Caspio en su máxima anchura no excede las 200 millas, entonces le sería aplicable el artículo 15 de dicha convención según el cual dichos sectores nacionales serían delimitados a partir de las líneas de equidistancia.

En cambio, si fuese considerado un lago, y en ausencia de regulación internacional, la primera fuente a la que acudir para establecer la delimitación sería la costumbre internacional. Según el derecho consuetudinario, podemos observar que la práctica más generalizada aplicable a la división territorial de los lagos es también la aplicación de la regla de las líneas de equidistancia, dividiendo el lago en sectores nacionales de los estados ribereños. Por ejemplo, dicho principio fue aplicado en la división de los Grandes Lagos entre Estados Unidos y Canadá; el lago Chad entre Camerún, Chad, Níger y Nigeria; el lago Malawi entre Mozambique y Tanzania; y el lago Ginebra entre Suiza y Francia.

También existen casos en los que, contrariamente, ha sido aplicado un régimen de propiedad conjunta sobre los lagos, también conocido como régimen de condominio; tal es el caso del lago Titicaca entre Bolivia y Perú, pero esta aproximación es más una excepción que la regla (Shafiyef, 2001: 2).

Las posiciones iniciales de los estados litorales

Desde el punto de vista jurídico, entre los cinco países del Caspio se daban dos posiciones enfrentadas (Guluzade, 2000: 6):

1. Condominio (Rusia e Irán)

– Los nuevos estados independientes de la región del Caspio son considerados estados sucesores de la Unión Soviética. En este sentido, el principio de la *tabula rasa*, según el cual el Estado sucesor de reciente descolonización no viene obligado por los tratados celebrados por el Estado predecesor (Pastor Ridruejo, 1996:331), no se aplica.

– El Caspio es un lago, por ello la navegación, la pesca y la protección medioambiental, así como la exploración energética, están sujetas a un uso conjunto por parte de los estados litorales, el cual debe ser alcanzado mediante un acuerdo entre los cinco estados implicados.

- La resolución de las cuestiones relacionadas con el mar Caspio, incluido el estatuto jurídico, debe ser alcanzada mediante consenso de todos los estados litorales; hasta que no exista acuerdo en lo referente a la explotación de los recursos naturales del Caspio, los estados ribereños no pueden llevar a cabo ninguna acción divisoria sin el consentimiento de las restantes partes.
- El mar Caspio constituye un ecosistema único que requiere una protección medioambiental conjunta.
- En el caso del golfo de Fonseca (*El Salvador vs. Honduras*) el Tribunal Internacional de Justicia sostuvo que las aguas del golfo estaban sujetas a un régimen de condominio. 2. “*Propiedad individual*” (Azerbaiján, Kazajistán y Turkmenistán)
- Los tratados internacionales de 1921 y 1940 no pueden considerarse como base legal en la disputa por la delimitación por el mero hecho de que sólo tratan el tema de la navegación y la pesca, pero no la cuestión de los recursos minerales.
- El mar Caspio fue tratado como un mar por parte de la URSS, lo cual resulta evidente si se observa la división que realizó en zonas económicas nacionales para cada una de las ex repúblicas soviéticas. En otras palabras, el actual tratamiento de la base marina es sólo una continuación de la práctica aceptada desde el inicio de la explotación de los recursos submarinos en el Caspio. De ahí que no exista ninguna razón alegable para oponerse a que esas fronteras marítimas entre las antiguas repúblicas soviéticas no sean adaptadas a las fronteras aparecidas tras la disolución de la URSS.

El 12 de noviembre de 1996, los representantes de cuatro de los cinco estados ribereños, en un intento de clarificar el estatuto jurídico del Caspio, firmaron un acuerdo en el que se garantizaba a cada Estado una zona económica exclusiva de 45 millas (75 km). Los firmantes designaban los recursos que se encontrasen más allá de esas 45 millas como sujetos a titularidad conjunta. El representante de Azerbaiján no firmó el acuerdo debido a que algunos de sus campos petrolíferos quedaban más allá de dicha delimitación. Como ya se ha mencionado anteriormente, la titularidad conjunta implica un tratamiento de lago para el Caspio; sin embargo, si es un lago, entonces se necesita el consentimiento de todos los estados parte. Si se siguiera el criterio del uso común del Caspio, entonces se desvanecerían los derechos nacionales sobre la plataforma marina que permiten llevar a cabo las explotaciones energéticas. El desarrollo de los campos petrolíferos se debería detener si uno de los propietarios conjuntos del mar decidiese vetar los planes de explotación de otro Estado (Guluzade, 2000: 7).

Rusia

Hasta el colapso de la Unión Soviética, Moscú monopolizaba la producción petrolífera en la región. También dominaba la mayor parte del territorio que encerraba el mar Caspio y las rutas de acceso a éste y de comunicación con el mar Negro. La disolución

de la URSS, la independencia de los estados de Asia Central y del Cáucaso, y el estallido de serios conflictos en la nueva frontera sur, llevaron al deterioro de la posición estratégica de Moscú, en particular con respecto al control de la producción petrolífera en el Caspio y de las rutas por las que pasaban los oleoductos (Hill, 1997: 2).

Como resultado, Rusia vio inicialmente el petróleo del Caspio y la “competición” por conseguir su control como un juego de suma cero, y no uno donde existiera la oportunidad de obtener un beneficio mutuo con otros estados regionales.

En ese sentido se adoptaron tres líneas de actuación (Hill, 1997: 2):

1. Intentar restablecer el control tanto político como económico sobre la región mediante la fuerza y la intimidación: apoyo a golpes y conflictos armados en Azerbaidzhán y Georgia; la invasión de Chechenia en 1994; refuerzo de su presencia en las bases militares ya existentes en Armenia y Georgia; el control de los esfuerzos de mediación en los conflictos regionales, como en Nagorno-Karabaj; y el bloqueo de las exportaciones de petróleo y gas de Kazajstán y Turkmenistán a través de la red de oleoductos y gasoductos rusa.

2. Forzar una alianza con Irán, especialmente diseñada para hacer frente y contrarrestar la influencia de los Estados Unidos en la región, incluyendo la conclusión de un acuerdo de cooperación de diez años, firmado en diciembre de 1995, en temas militares y energéticos.

3. Afrontar la revisión del estatuto jurídico del mar Caspio a partir de la demanda innegociable del reconocimiento internacional del mismo como lago, y así evitar su división en sectores nacionales y asegurar el veto de Rusia en todos los acuerdos petrolíferos.

Así pues, en 1994 la Federación Rusa afirmaba que: “El mar Caspio no dispone de una conexión natural con océanos y mares y, por lo tanto, es un cuerpo de agua cerrado por tierra. Las normas del Derecho Internacional del Mar, en particular aquellas que hacen referencia al mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma continental, no le son aplicables. Ante lo cual no hay ninguna base para reclamar el establecimiento de zonas de este tipo en el mar Caspio”³.

Azerbaidzhán

Azerbaidzhán fue, desde un primer momento, el país más beligerante en la disputa por la calificación jurídica del Caspio. Junto a Kazajstán, sostiene que los tratados de 1921 y 1940 definían el mar Caspio como un mar soviético-iraní, estableciéndose una frontera a lo largo de la línea Astara-Gasan Kuli, la cual lo dividía de facto en dos sectores nacionales. Por lo tanto, dichos tratados no contienen ninguna provisión que establezca un régimen de propiedad común y acuerdo de condominio (Shafiyev, 2001:2).

Azerbaiján sostiene que el mar Caspio debería ser considerado como un lago con fronteras internacionales sin salida al océano, rodeado por el territorio de cinco estados. Como tal, debería ser dividido a partir de las líneas de equidistancia, de acuerdo con la práctica internacional aplicable a este tipo de lagos, tales como los Grandes Lagos, el lago Chad y otros. Además, la práctica internacional muestra que no sólo lagos, sino también mares semicerrados y cerrados, como el mar Negro y el mar Muerto, son divididos entre los estados litorales a partir de dicho principio, el de las líneas de equidistancia.

Al mismo tiempo, Azerbaiján no se opone a una delimitación del mar Caspio acorde a los principios del Derecho Internacional del Mar, en particular al artículo 15 de la Convención de 1982, el cual regula la delimitación del mar territorial de estados con costas adyacentes u opuestas. Dicha flexibilidad de Azerbaiján sería explicable por el hecho de que obtendría la misma extensión de área independientemente de si el mar Caspio fuese dividido siguiendo un criterio u otro.

Kazajstán

Kazajstán era partidario de aplicar al mar Caspio ciertas previsiones del Derecho Internacional del Mar, tomando en consideración las características específicas de dicho mar. Según Kazajstán, el mar Caspio entra en la definición de mar cerrado o semicerrado que se hace en el artículo 122 de la Convención de 1982. Así pues, propone que el fondo marino y sus recursos sean divididos entre los estados litorales mediante líneas de equidistancia (Shafiyev, 2001:4).

La posición de Kazajstán sostiene que cada Estado ribereño debería poder llevar a cabo de una manera independiente la explotación de los recursos minerales en su zona económica exclusiva. Las aguas que se encuentren más allá del mar territorial de los estados serían objeto de libre navegación por parte de todos ellos. Por otra parte, según Kazajstán los estados del Caspio que sean interiores, es decir, sin salida a otros mares u océanos, deberían disponer de acceso a los canales rusos mediante la constitución de acuerdos bilaterales con la Federación Rusa.

Turkmenistán

Inicialmente, la postura de Turkmenistán era favorable a dividir en sectores nacionales al mismo tiempo tanto el fondo marino como la superficie.

Una declaración conjunta hecha por los presidentes de Turkmenistán y Kazajstán en febrero de 1997 señalaba que: “Hasta que los estados del Caspio alcancen un acuerdo sobre el estatuto jurídico del mar Caspio, las partes delimitarán sus fronteras administrativas y territoriales a partir de la línea que transcurre por la mitad del mar”⁴. La delimitación descrita en dicha declaración conjunta había sido establecida en 1970, cuando el Ministerio Soviético de la Industria del Petróleo y del Gas dividió la parte

soviética del Caspio en sectores pertenecientes a cada una de sus repúblicas a partir de las líneas de equidistancia. Después de la disolución de la URSS, las fronteras heredadas de tal delimitación fueron reconocidas recíprocamente como fronteras nacionales de los nuevos estados independientes (Shafiyev, 2001:4).

En dicha declaración también se afirmaba que los tratados soviético-iranés de 1921 y 1940 sólo hacían referencia a cuestiones relacionadas con la navegación y la pesca y no se establecía en ellos ningún régimen legal para el mar Caspio. Así, la declaración concluía que las reclamaciones de Irán sobre las zonas nacionales de los nuevos estados independientes eran injustificables si se sostenían en dichos tratados, a partir de los cuales el Estado shíi fundamenta su posición a favor de un régimen de condominio.

Irán

Irán ha sido, durante todos estos años, el país que más firmemente se ha mostrado en contra de la división en sectores nacionales del Caspio. Irán sostiene que los tratados de 1921 y 1940 establecieron el régimen jurídico del mar Caspio, y a la luz de dichos textos los recursos minerales que se encuentran en su subsuelo pertenecen a todos los estados litorales (Energy Information Administration, 2002:3). Así, Irán propone una titularidad conjunta sobre el Caspio y su utilización en régimen de condominio. Para entender dicho posicionamiento se deben tener en cuenta dos elementos fundamentales: por una parte, Irán, como también Rusia, se muestra preocupada ante la explotación de los recursos minerales del mar Caspio por parte de las antiguas repúblicas soviéticas conjuntamente con compañías petrolíferas occidentales. En este contexto, en febrero de 1998, los ministros de Asuntos Exteriores iraní y ruso promovieron una declaración conjunta en la cual se oponían a la construcción de cualquier oleoducto transcaspiano (esto es, Kazajstán-Azerbaidzhán, Turkmenistán-Azerbaidzhán). Para justificar su postura, ambos países alegan a menudo el delicado equilibrio ecológico del Caspio (Shafiyev, 2001:4). Por otra parte, si se llevara a cabo una división del mar Caspio acorde con las líneas de equidistancia, Irán solamente recibiría de un 12% a un 13% del total del mar.

FACTORES QUE CONDUCEN A LA DEFINICIÓN DEL MAR CASPIO COMO MAR INTERIOR

La privilegiada situación geográfica del mar Caspio, situado como puente entre Asia Central y Europa, entre el golfo Pérsico y los países bálticos, junto con la presencia de grandes reservas energéticas en el subsuelo de dicho mar, hacen que en esta región

confluyan los intereses tanto políticos como económicos no sólo de los estados litorales sino también de los Estados Unidos y de las grandes multinacionales energéticas.

En este capítulo se pretende presentar y analizar los diversos elementos que han contribuido a que la definición del estatuto jurídico del mar Caspio avance hacia una concreción del mismo como mar interior. Dichos elementos obedecen a diferentes lógicas así como a diferentes intereses de diversos actores; pese a lo cual, considero que se puede datar con claridad la fecha de inicio del cambio en el rumbo en la solución del litigio en el mar Caspio.

El cambio de escenario tras la firma del acuerdo kazajo-ruso de 1998

A pesar de que el verdadero punto de inflexión respecto al proceso de delimitación territorial del mar Caspio se produce en 1998 con la firma del tratado bilateral entre Rusia y Kazajstán, en 1997 encontramos los primeros precedentes importantes y que señalarán el camino a seguir ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo multilateral por parte de todos los estados ribereños. Dicha salida al “impasse” será la firma primero de declaraciones conjuntas y más tarde de tratados bilaterales entre los estados, en los cuales se demarcará la delimitación territorial de sus espacios marinos en el Caspio.

Así, en 1997 se producen los dos primeros avances en este nuevo camino. Por una parte, los presidentes de Kazajstán y Azerbaidzhán acordaron delimitar la frontera entre sus sectores nacionales a partir de la línea media hasta que se firmase una convención sobre el estatuto jurídico del Caspio. Por otra parte, en febrero de 1997 se hace pública una declaración conjunta de los presidentes de Kazajstán y Turkmenistán en la que se adoptaba el criterio de las líneas de equidistancia para delimitar las fronteras territoriales y administrativas en el Caspio hasta que se alcanzara un acuerdo unánime en el estatuto jurídico de dicho espacio marítimo (Shafiyev, 2001:3). Sin embargo, y sólo un año más tarde, Turkmenistán cambió radicalmente su posición. En julio de 1998, los presidentes de Irán y Turkmenistán promovían una declaración conjunta en la que se decía que “las dos partes reafirman que, hasta la finalización del nuevo régimen jurídico, los Tratados de 1921 y 1940 son los únicos documentos internacionales que rigen los asuntos jurídicos en relación con el mar Caspio. Las dos partes son de la opinión que un acuerdo de condominio sobre el uso conjunto del mar Caspio por parte de los estados litorales incluyendo la aceptación de una franja litoral nacional es la base más apropiada para el régimen jurídico. En caso de división, las dos partes apuestan por el principio de partes iguales para todos los estados litorales y una explotación equilibrada de los recursos del mar Caspio así como la necesidad de preservar un régimen jurídico unificado para las aguas, el fondo marino y el subsuelo”⁷⁵.

Las dos declaraciones conjuntas, separadas solamente por un año, difieren significativamente. El hecho explicativo es la disputa que surgió entre Turkmenistán y Azerbaidzhán sobre la demarcación de zonas nacionales entre los dos países y la propie-

dad sobre el campo petrolífero de Kyapaz⁶. Dicha disputa llevó a Turkmenistán a cambiar radicalmente su posición y a buscar la alianza con Irán (Energy Information Administration, 2002:4).

Sin embargo, y a pesar de las fluctuaciones de Turkmenistán, el hecho remarcable es el recurso a los acuerdos bilaterales ante la imposibilidad de llegar a un arreglo conjunto sobre el estatuto jurídico del Caspio.

Y ello cobró mayor relevancia aun cuando el principal actor en la zona, Rusia, entró en dicho sistema. Ya en el año 1996, la posición tradicional de Rusia a favor de una titularidad conjunta sobre el Caspio empezó a cambiar cuando el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Yevgeny Primakov, señaló, durante la celebración de un encuentro de los estados litorales en la capital de Turkmenistán, Ashjabad, que Rusia estaba dispuesta a acordar unas áreas de jurisdicción nacional de 45 millas y a considerar los derechos de los estados costeros a explotar el petróleo de las zonas que reclamaban como sectores nacionales (Shafiyev, 2001:3).

Dicho cambio de orientación de Rusia subió un peldaño más cuando, en julio de 1998, Rusia y Kazajstán firmaron un acuerdo sobre la división del fondo marino en sectores nacionales en el que se afirmaba que “el fondo marino de la parte norte del mar Caspio y su subsuelo, sin perjuicio de la continuación del uso común de las aguas, incluyendo la protección de la libertad de navegación, cuotas pesqueras consensuadas y protección medioambiental, deben ser delimitados por las partes a partir de la línea media ajustada al principio de justicia y de común acuerdo entre las partes. Dicha línea media se basa en la línea de equidistancia desde las líneas de base costeras; esto incluye sectores que no se encuentran en la misma distancia de las líneas de base y que son determinados teniendo en cuenta las islas y características geológicas así como también otras circunstancias que pudieran concurrir”⁷.

El siguiente paso dado por Rusia tuvo lugar en enero de 2001. El presidente ruso Vladimir Putin y el azerí Heydar Aliyev hicieron público un comunicado conjunto en el que se mostraban de acuerdo en dividir el fondo marino del mar Caspio pero manteniendo la libre navegación en sus aguas (Energy Information Administration, 2002:2). Bajo este principio de “aguas comunes, fondo marino dividido”, dichas zonas nacionales serían definidas a partir de la línea media.

Con posterioridad, en la cumbre de los países que forman parte de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) que tuvo lugar en noviembre del 2001, Kazajstán y Azerbaidzhán firmaron formalmente un acuerdo bilateral definiendo sus sectores nacionales en el mar Caspio. Y, finalmente, en septiembre del 2002 se firmó el acuerdo bilateral entre Rusia y Azerbaidzhán “Sobre la delimitación de los sectores del fondo marino del Caspio”.

Así pues, después de estos acuerdos bilaterales se configuraba una “alianza” de los tres estados norteros del Caspio: Rusia, Kazajstán y Azerbaidzhán (el menos “nortero” de éstos) basada en las posiciones más pragmáticas que había mostrado Kazajstán desde

el principio de la controversia jurídica (Krivorotov, 2001:2). Recordemos que Azerbaidzhán proponía la división en sectores nacionales tanto del fondo marino como de las aguas del Caspio, mientras que Rusia afirmaba la indivisibilidad del Caspio y su sujeción a un régimen de condominio. La postura intermedia kazaja de dividir el fondo marino y compartir las aguas se había impuesto entre estos tres estados. Éste era el acuerdo en el método, pero también existía consenso en el principio: división a partir de las líneas de equidistancia.

Sin embargo, y tal como reflejan la totalidad de los acuerdos bilaterales que se han firmado hasta la fecha, dichos acuerdos tienen validez hasta que se fije el estatuto jurídico definitivo del Caspio. Es decir, tienen voluntad de provisionalidad. Y para que se pueda alcanzar un consenso sobre dicho estatuto definitivo hay que vencer las reticencias y la oposición de dos estados: Turkmenistán, en menor medida, e Irán, especialmente.

Turkmenistán muestra, a priori, una oposición menos radical al escenario “consensuado” por las otras tres ex repúblicas soviéticas. Turkmenistán está a favor de dividir el Caspio en sectores nacionales pero no coincide con el principio que regiría dicha división, es decir, el de las líneas medias. El motivo principal es que Turkmenistán y Azerbaidzhán continúan en desacuerdo sobre el trazado de las líneas medias, en particular sobre el campo petrolífero de Kyapaz/Sedar, pero también sobre los de Azeri y Chirag (o Khazar y Osman, según los denomina Turkmenistán). Ashjabad ha exigido repetidamente a Bakú que paralice la explotación de dichos campos hasta que exista un acuerdo sobre el estatuto jurídico del Caspio y, por tanto, sean dibujadas las fronteras. Sin embargo, Azerbaidzhán señala que la división realizada en 1970 por el ministerio soviético de petróleo y gas, que asignaba a Bakú el campo de Kyapaz, sigue en vigor (Energy Information Administration, 2002: 4).

Turkmenistán considera que el método de división a partir de la línea media propuesto por Azerbaidzhán no tiene en consideración las particularidades geográficas relacionadas con la forma de la plataforma, en particular la península azerí de Absheron, la cual acaba en el mar. Las autoridades turkmenas sostienen que este método lleva a desviaciones significativas de la línea media. Ante todo ello, Turkmenistán quiere que la línea fronteriza se establezca en el medio del mar, lo cual le asignaría una mayor porción del área central del Caspio donde se encuentran los yacimientos petrolíferos más valiosos. Otra opción, a opinión de Ashjabad, sería establecer una zona de 12 millas para cada Estado costero. A esta zona se le añadiría otra de 35 millas, zona de interés económico, y la parte restante del mar sería de libre navegación para todos los estados del Caspio.

Por su parte, Irán mantiene una postura mucho más inflexible e intransigente con los procesos de delimitación bilaterales llevados a cabo hasta el momento. Como ya quedó expuesto en el apartado anterior, Irán sostiene la vigencia de los tratados de 1921 y 1940 y exige una titularidad conjunta de todos los estados costeros sobre el Caspio así como una explotación del mismo en régimen de condominio; es decir, Irán quiere que

sea necesaria la aprobación de todos los estados del Caspio para llevar a cabo explotaciones petrolíferas en el subsuelo marino. Hasta que finalmente se defina el estatuto jurídico del mar Caspio, Irán pide la paralización de toda explotación energética en curso.

La razón fundamental que se esconde detrás de este posicionamiento la encontramos, como ya he señalado, en el hecho de que si la división del Caspio se llevara a cabo a partir de las líneas de equidistancia, Irán recibiría probablemente entre un 12% y un 13% del mar. Ante ello, y ante el cariz que han tomado los hechos debido a la firma de los acuerdos bilaterales antes citados, Irán ha anunciado que podría aceptar una división del fondo marino siempre que ésta se hiciese a partes iguales entre todos los estados del Caspio y que las aguas quedasen bajo uso común. Si se llevase a cabo tal división, Irán recibiría un 20% del mar (Energy Information Administration, 2002: 3).

Sin embargo, mientras que los desacuerdos entre Azerbaiján y Turkmenistán han quedado en simples reproches diplomáticos, los ocurridos entre Irán y Azerbaiján han ido más lejos. En julio del 2001, el Ministerio Iraní de Petróleo lanzó una advertencia a las compañías extranjeras que trabajasen con otros estados en áreas del Caspio que Irán considerase como parte de su territorio. Al día siguiente, las tensiones subieron muchos enteros cuando una patrullera iraní ordenó a un barco de exploración de la compañía British Petroleum (BP), con licencia para explorar las aguas azerís, que saliese de lo que ellos consideraban el sector iraní. Éste fue el primer incidente militar en el Caspio desde la disolución de la URSS.

Elementos jurídicos

Veamos a continuación los elementos jurídicos más relevantes a considerar a la hora de discernir el estatuto final del mar Caspio:

Derecho consuetudinario

El derecho codificado que afecta al mar Caspio, es decir, los tratados soviético-iranés de 1921 y 1940, no hace ninguna referencia al fondo marino ni a la explotación de los recursos naturales que en él se encuentran.

Sin embargo, la práctica de delimitación del Caspio en los años setenta sugeriría, de facto, una división hecha a partir de sectores nacionales de cada Estado. El hecho de que todos los estados hayan ya comenzado a desarrollar zonas de explotación petrolífera sin ponerse de acuerdo en el estatuto jurídico del mar indicaría que la práctica usada en los setenta sigue en vigor y que, de hecho, ha evolucionado hasta convertirse en costumbre internacional y, por lo tanto, en derecho consuetudinario (Guluzade, 2000:7).

Incluso el Estado más reticente ante la consideración legal del Caspio como mar, Irán, aceptó de facto la división en sectores nacionales hecha por la URSS ya que nunca alegó soberanía conjunta sobre las explotaciones petrolíferas de las repúblicas soviéticas.

Como muestra de este punto, cabe señalar que en enero de 1991 un decreto conjunto del Ministerio Soviético de la Industria del Petróleo y del Gas y del Consejo de Ministros de Azerbaidzhán autorizaba el inicio de la explotación de cuatro yacimientos gigantes de petróleo y gas que habían sido descubiertos en el sector azerí del mar Caspio⁸.

Según el Tribunal Internacional de La Haya, para que se conforme una norma de derecho consuetudinario la práctica debe ser constante y uniforme; pero el tribunal no requiere una práctica rigurosa y absolutamente uniforme sino tan sólo una práctica general (Pastor Ridruejo, 1996:104).

En el caso que nos ocupa, la práctica de la URSS e Irán en el Caspio reúne claramente estos componentes que dan lugar a la formación de derecho consuetudinario; dicha práctica será una de las cuestiones más importantes a tener en cuenta cuando consideremos el estatuto jurídico del Caspio.

Aquiescencia

La aquiescencia de los estados litorales es otro de los aspectos destacables. La aquiescencia o silencio aparece así como una especie de inacción calificada desde el punto de vista jurídico, de la que se derivan efectos en el plano del Derecho Internacional. En éste se entiende que el Estado que calla ante el comportamiento de otro Estado normalmente merecedor de protesta consiente la situación y, por tanto, le es oponible (Pastor Ridruejo, 1996:175). En este sentido, la URSS e Irán llevaron a cabo actividades marinas de acuerdo con un posicionamiento de sectores nacionales y ninguno de dichos estados manifestó protesta alguna ante el comportamiento del otro. Ello implica aquiescencia.

Desde la desaparición de la URSS, la mayor compañía petrolífera rusa, Lukoil, ha estado implicada en el desarrollo de campos petrolíferos en el sector azerí del Caspio. Lo más destacado en este punto es que el Gobierno ruso no ha tomado ningún paso para evitar estas actividades comerciales ni que las mismas fuesen objeto de contrato de explotación. Por su parte, la compañía iraní OIEC firmó contratos para el desarrollo de estructuras de prospección en los campos de Shakh-Deniz, Lenkoran-Deniz Talish-Deniz. Todos estos hechos reafirman la existencia de aquiescencia en la práctica de los estados (Shafiyev, 2001: 3-4).

Tratados bilaterales

Los tratados bilaterales que se han venido firmando a lo largo de los últimos años entre Rusia, Kazajstán y Azerbaidzhán se constituyen como la base más sólida para la definición final del estatuto jurídico del mar Caspio. Así, la parte norte de dicho mar ha sido ya dividida bilateralmente a partir de un principio y un método común: división del fondo marino –uso conjunto y libre navegación en las aguas, y utilización de las líneas de equidistancia. La firma de estos tratados, tal como manifestó en octubre del

2001 el ministro de Asuntos Exteriores de Kazajstán, ha permitido avanzar en gran medida en las conversaciones intergubernamentales entre dichos estados a fin de alcanzar un acuerdo tripartito para la división de aquella zona del Caspio.

A partir de la existencia de estos tratados, resulta difícil imaginar que la delimitación de la zona sur del mar Caspio se realice sin tenerlos en consideración. Así, si se llegase a un acuerdo multilateral entre los cinco estados litorales, se antoja altamente improbable que los tres países que ya firmaron acuerdos bilaterales renuncien o los contradigan.

El poder del *lobby* petrolero en Rusia

Desde el colapso de la Unión Soviética, la integración internacional de Rusia se ha visto complicada tanto por su debilidad económica como por su impredecible política exterior (Hill, 1997: 1). A partir de los años 1996-1997, como resultado del elevado volumen de beneficios potenciales derivados de los sectores del petróleo y del gas, así como de la necesidad de estimular la economía, estos temas van a dominar la política exterior de Rusia, lo que provoca que frecuentemente sus intereses choquen con los de los Estados Unidos.

Para Rusia, la integración con el Sur, es decir, con la región del Caspio y Asia Central, puede complementar su integración con Europa y con la región de Asia-Pacífico, al establecerse un puente entre los dinámicos mercados emergentes del Este y las economías desarrolladas del Oeste (Hill, 1997: 1). Desgraciadamente para Rusia, este proceso se ha venido retardando debido a la debilidad de los nuevos estados de la región, la inestabilidad política, los conflictos étnico-políticos e interestatales, así como también a la confrontación entre el más importante “recién llegado”, los Estados Unidos, y una de las potencias regionales clave, Irán. Sin embargo, Rusia también ha sido uno de los mayores obstáculos para la integración regional debido a su miedo a perder su antigua capacidad de influencia decisiva.

En los primeros años que siguieron a la desaparición de la URSS, Rusia dirigió una política de “mano dura” hacia la mayor parte de las nuevas repúblicas ex soviéticas ya que las seguía considerando su zona de influencia natural. Las intervenciones militares y los castigos en forma de bloqueos económicos fueron actuaciones recurrentes de Rusia frente a los “díscolos” nuevos estados, y el Caspio no fue ninguna excepción a este comportamiento. Rusia, a pesar de ocupar el 30% del litoral total del mar Caspio, tan sólo alberga el 2,5% de las reservas energéticas del mismo. Este hecho, junto con una hostilidad manifiesta ante la posibilidad de que compañías petrolíferas occidentales participasen en la extracción de los campos energéticos del Caspio, provocaron que Rusia sostuviese una dura y clara postura a favor de la utilización conjunta de dicho mar.

Sin embargo, en la segunda mitad de los noventa, Rusia empieza a mostrar una actitud mucho más pragmática respecto a la zona. Comienza a ser consciente de que su

actitud altiva y agresiva hacia las ex repúblicas soviéticas causa un fuerte fenómeno de rechazo en éstas, lo cual las hace buscar la ayuda y la colaboración tanto de los gobiernos de occidente como de sus multinacionales; por otra parte, el Gobierno ruso también se da cuenta de que ante la precaria salud económica del país resulta imposible mantener la factura militar que supone una actitud tan agresiva en dichos países. Por ello, el *lobby* militar y nacionalista va perdiendo peso progresivamente en la dirección de la política exterior rusa y ello coincide con la aparición en dicha política del *lobby* energético. Las grandes compañías energéticas rusas, Gazprom, Yukos⁹ y, especialmente, Lukoil van a intentar reorientar la acción exterior de su Gobierno hacia una política de apoyo y a la expansión internacional de dichas empresas (Krivorotov, 2001: 3). Este *lobby* energético es consciente de que la política agresiva y militarista de Rusia les cierra las puertas para lograr concesiones de explotación energética en las antiguas repúblicas soviéticas. Por otra parte, dichas empresas energéticas han podido comprobar cómo, debido al alto coste monetario de llevar a cabo la exploración y explotación de los yacimientos energéticos, tal actividad es difícilmente asumible en solitario, siendo por lo tanto necesario su desarrollo conjunto con otras empresas energéticas, especialmente occidentales.

Lukoil ha sido la empresa más activa en este *lobbying* sobre el Gobierno ruso, ya que tiene grandes intereses en varias explotaciones petrolíferas tanto en Kazajstán como, especialmente, en Azerbaidzhán. Lukoil y el resto de empresas petrolíferas ven con claridad que la inseguridad jurídica que se da en el mar Caspio, debida a la inconclusa delimitación de sus aguas, dificulta la atracción de capital para llevar a cabo las explotaciones energéticas (Hill, 1997: 3). De ahí la importancia de avanzar paso a paso hacia un acuerdo final mediante los tratados bilaterales que se han firmado entre Rusia, Kazajstán y Azerbaidzhán.

El multilateralismo interesado de Estados Unidos

El interés inicial de los Estados Unidos en la zona del Caspio no se articuló a través de la política exterior de su Gobierno, sino de la actividad de las multinacionales energéticas. Empresas como Chevron, Texaco o Amoco vieron rápidamente la gran oportunidad que representaba para ellas la participación en la explotación y comercialización de los grandes yacimientos energéticos que se estaban descubriendo en el mar Caspio (Council on Foreign Relations, 1999: 18). Por su parte, el Gobierno norteamericano estaba más preocupado por apoyar la estabilidad de Boris Yeltsin y el frágil equilibrio democrático en Rusia.

Sin embargo, la creciente voluntad mostrada por los Estados Unidos de diversificar el origen de sus importaciones de petróleo (ante la inestabilidad de la zona del golfo Pérsico), así como la lucha antiterrorista mundial en la que está embarcado su Gobierno desde los atentados del 11 de septiembre del 2001, han provocado que la zona del Caspio sea considerada como de elevado interés estratégico.

Así pues, la Administración norteamericana habría diseñado unas líneas directrices para el Caspio (Council on Foreign Relations, 1999: 18):

- a) reforzar la modernización de las instituciones políticas y económicas de la zona y avanzar en la economía de mercado;
- b) resolución de conflictos;
- c) desarrollo energético y creación de múltiples oleoductos para la exportación de los recursos de la zona;
- d) cooperación en seguridad.

Encontramos pues un doble objetivo de los Estados Unidos en el Caspio: seguridad, lo cual tendría como claro ejemplo el envío de tropas a Georgia; y suministro energético. Es ésta la parte que más afecta a la cuestión de la definición del estatuto jurídico del mar Caspio ya que, en el caso de que finalmente se optase por un régimen de condominio, las voces dominantes en el mismo serían las de Rusia, especialmente, e Irán, en menor medida; y ello sería altamente contraproducente para los intereses norteamericanos. Ante un posible escenario como éste, los Estados Unidos pretenden que el mar Caspio se abra totalmente al libre mercado sin ningún tipo de restricción. El Gobierno norteamericano no desea que su actitud sea vista como antirusa, sino como una política antimonopolio¹⁰. De ahí la importancia que el Gobierno estadounidense otorga a que el fondo marino del Caspio sea dividido en sectores nacionales, lo cual facilitaría la participación de las multinacionales energéticas norteamericanas así como, a su vez, dificultaría el control monopolístico de Rusia. Porque el monopolio ruso a evitar no sólo hace referencia a la extracción de los recursos energéticos del Caspio sino también a la exportación de éstos hacia los mercados exteriores. Tradicionalmente, las únicas vías de salida eran los oleoductos y gasoductos que conectan los yacimientos energéticos de las ex repúblicas soviéticas con el puerto ruso de Novorossiisk en el mar Negro, desde donde son embarcados para la exportación. Esta salida, según los Estados Unidos, ofrece un peligroso control monopolístico a Rusia, ante lo cual se están diseñando alternativas de transporte que eviten su territorio, tales como el oleoducto que se acaba de empezar a construir entre Bakú (Azerbaiján) y Ceyhan (Turquía); dicho oleoducto difícilmente será competitivo debido a los altos costes que comporta su construcción, pero resulta de una prioritaria importancia estratégica para Washington ya que asegura una vía *libre* de exportación de los recursos energéticos del Caspio.

El motivo principal del alto coste de este oleoducto es que se evita la salida natural más corta en trayecto: Irán. Este país forma parte del “Eje del Mal” definido por la Administración Bush y además existen sobre él la *Iran/Libya Sanctions Act* (ILSA) la cual establece sanciones y represalias contra las empresas que lleven a cabo acuerdos de cualquier tipo con estos países acusados de dar apoyo a grupos terroristas (Council on Foreign Relations, 1999:19). El proceso de definición del estatuto jurídico del mar Caspio se presenta pues para los Estados Unidos como una importante oportunidad de aislar aún

más a Irán si se consigue un acuerdo sobre dicho estatuto entre Rusia y las tres ex repúblicas soviéticas. En este sentido, los esfuerzos del Gobierno norteamericano se dirigen a conseguir que Turkmenistán se sume al acuerdo que ya han alcanzado los otros tres estados integrantes de la CEI.

El esfuerzo iraní por no quedar aislado

Irán, como ya ha quedado expuesto en diversos apartados del presente estudio, es el país que más se ha caracterizado por una defensa a ultranza de la titularidad conjunta de los estados litorales sobre el mar Caspio y su utilización bajo régimen de condominio. Ello se debe, en gran medida, al reducido sector nacional que le correspondería si la división se hiciese a partir de las líneas de equidistancia. Pero también se debe a su oposición radical a que empresas occidentales participen en la explotación de los recursos energéticos del Caspio.

Así, aunque se pudiese pensar en un primer momento que, ante la firma de los acuerdos bilaterales de los estados litorales del norte, Irán está quedando aislado, cabe pensar también que a Rusia puede interesarle tener un aliado fuerte en el Sur que le sirva para contrarrestar las presiones de los Estados Unidos y de sus multinacionales. De ahí que, seguramente, Rusia busque la integración de Irán en un acuerdo multilateral donde se defina el estatuto jurídico del mar Caspio.

Tal integración se podría producir ya que Irán, al igual que Rusia, tampoco tiene en el Caspio la fuente de sus mayores reservas energéticas. Ello puede conducir a una futura relajación en sus posturas y eventualmente llegar a un acuerdo de división del mar Caspio en base a las líneas de equidistancia, consiguiendo a cambio el uso conjunto de ciertos yacimientos petrolíferos de discutida soberanía con Azerbaidzhán y Turkmenistán, así como la posibilidad de importar recursos energéticos de las zonas nacionales de los otros estados del Caspio a precios por debajo de los de mercado, lo cual permitiría a Irán destinar una mayor parte de sus propios recursos a la exportación (Council on Foreign Relations, 1999:13).

El posibilismo turkmeno

Turkmenistán, a pesar de ser el único Estado del Caspio que mantiene con Irán una posición a favor de un régimen de condominio, muestra una postura más flexible que aquél. Turkmenistán ha mostrado en los últimos años su disposición a dividir las aguas del Caspio en sectores nacionales pero discrepa con Azerbaidzhán respecto a la manera de dibujar las líneas de base ya que ello afecta al control de ricos yacimientos petrolíferos sobre los que alega su soberanía (Shafiyev, 2001: 4). Son muchas las voces dentro de la CEI, y también en los Estados Unidos, que abogan por alcanzar un acuerdo cuatripartito de delimitación del Caspio entre Rusia, Kazajstán, Azerbaidzhán y

Turkmenistán marginando y aislando a Irán¹¹; el acuerdo con Turkmenistán se conseguiría a partir del uso conjunto de los yacimientos sobre los que discute la soberanía. El hecho de que, al igual que en el caso de Irán, la mayor parte de las reservas energéticas de este país no se encuentren en el mar Caspio podría facilitar la flexibilización de las posiciones de Ashjabad.

Sin embargo, Turkmenistán ve con recelo el papel dominante de Rusia en ese escenario ya que tuvo pasadas experiencias “traumáticas” con ese país con motivo del bloqueo al que vio sometidas las exportaciones de gas turkmeno a través de los gasoductos rusos. Ante ello, Turkmenistán optó por diversificar las vías de salida de sus exportaciones energéticas abriendo una nueva hacia el Sur. Así, construyó conjuntamente con Irán un gasoducto que lleva el gas turkmeno a los puertos iraníes del mar Rojo (Council on Foreign Relations, 1999:14). Este hecho puede dificultar el acercamiento de Ashjabad a las posiciones de sus compañeros en la CEI, ya que Irán podría presionarle en signo contrario. En una situación como ésta, la implicación de Estados Unidos para intentar ayudar a Turkmenistán a salvar sus reticencias mediante el compromiso de una elevada ayuda económica o militar podría acabar decantando la balanza.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de las páginas precedentes hemos ido viendo como la definición del estatus jurídico del mar Caspio dista mucho de ser una cuestión meramente “interna” de los países litorales, ni acaso meramente jurídica. Bien al contrario, debido a la elevada importancia estratégica y, muy especialmente, energética de la región, el resultado de tal proceso puede afectar a los intereses de muchos otros estados geográficamente lejanos y su posible solución obedecerá a la interacción de elementos jurídicos pero también políticos y económicos.

Desde la desaparición de la URSS, el Caspio se ha erigido en uno de los puntos calientes de la escena política y económica internacional, lo cual seguramente ha incrementado la dificultad de llegar a una solución en los conflictos que se plantean en torno a él. La zona del Caspio se ha convertido en tema recurrente para numerosos libros, debates mediáticos o artículos en prensa. Sin embargo esta *moda* por el Caspio y el llamado “Gran Juego” puede resultar contraproducente a la hora de analizar de una manera rigurosa las situaciones que allí se dan, ya que se deben evitar consideraciones simplistas y superficiales.

A pesar de todas estas dificultades, hemos visto que existen elementos que nos indican que la situación en aquella zona no es estática y avanza progresivamente hacia la clarificación de un escenario final.

Llegados a este punto cabe retomar la pregunta inicial que inspira este artículo, ¿cuál será el estatuto jurídico que defina finalmente el mar Caspio? Para darle respuesta hemos visto cómo se deben tener en consideración y analizar simultáneamente diversos y complejos factores, tales como el peso de la historia, los elementos jurídicos, las estrategias políticas o los intereses económicos de los diversos actores allí implicados.

Y del análisis realizado a lo largo de los capítulos anteriores se deriva que el proceso de definición del estatuto jurídico del mar Caspio avanza hacia la consideración de éste como mar interior. Sin embargo, y como también ha quedado expuesto anteriormente, tal definición no es unívoca; mientras que el fondo marino será dividido en sectores nacionales siguiendo el método de las líneas de equidistancia (tal y como indica el Derecho del Mar), las aguas serán de uso conjunto por parte de los estados litorales (tal y como está recogido en los tratados de 1921 y 1940). Ello nos indica que tal vía de solución puede aportar elementos exportables a otros litigios similares ya que se está llegando a un compromiso que aúna los intereses de los diversos estados implicados, sean litorales o no.

En todo este proceso, hay un elemento final de elevada importancia y que cabe destacar, ya que resulta aplicable al conjunto del sistema internacional. Dicho elemento es el método elegido para avanzar en la solución del litigio jurídico del Caspio. Es éste un litigio multilateral, que afecta a cinco estados los cuales, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo unánime, han iniciado un camino hacia su resolución por medio de acuerdos bilaterales. Dichos acuerdos generan mayorías que obligan a los países más reacios a flexibilizar sus posturas salvo riesgo de quedar excluidos del diseño final.

Sobre esta vía de solución de controversias multilaterales, de avance gradual (bilateral), y como describen Breslin & Rubin (1991), existe una amplia literatura que discute acerca de su validez. Mientras que algunos autores ven en dichos acuerdos bilaterales pasos intermedios necesarios en el camino hacia la resolución de un conflicto multilateral estancado, otras voces señalan, por el contrario, su carácter contraproducente: los acuerdos bilaterales generarían a veces situaciones de comodidad (entre los firmantes), estancadas y que provocan la radicalización de las posiciones de los estados contrarios dificultándose aún más la resolución final del conflicto.

Todo parece indicar que, en el caso del mar Caspio, nos encontramos en una esperanzadora senda que llevará a la solución unánime del conflicto sobre su estatuto jurídico, a su dibujo final.

Referencias bibliográficas

- ANOUSHIRAVAN, E. *From the Gulf to Central Asia*. Exeter: University of Exeter Press, 1994
- BRESLIN, J.W. & RUBIN, J.L. *Negotiation Theory and Practice*. Cambridge, MA: PON Books, 1991.
- Cambridge Energy Research Associates (CERA), Russia and the Caspian: Is Putin Changing the Balance of Power?; Between Euphoria and Despair: New Realism in the Caspian Upstream; The Future of Caspian Oil: Can a "Great Game" Be Averted?: <http://www.cera.com/home> (última visita de 01.07.2003)
- Caspian Studies Program, *Caspian Conference Report: Succession and Long-term Stability in the Caspian Region*. Cambridge, MA: BCSIA (December 2000).
- Council on Foreign Relations, Caspian Sea Overview, 1999: www.treemedia.com/cfrlibrary/index.html (última visita de 01.07.2003)
- EL-SAGHIR, K. "A Political Science Independent Study", *Caspian Sea Region: The Checkboard of Oil & Minefields*. Michigan: University of Michigan Press (1998).
- Energy Information Administration, Caspian Sea Region: Legal Issues, Julio 2002: www.eia.doe.gov/emeu/cabs/casplaw.html (última visita de 01.07.2003)
- GULUZADE, M. *Drawing the lines in the Caspian: oil, politics and maritime law*. Marco Polo Institute: <http://www.traceca.org/rep/marco/mp68.pdf> (última visita de 01.07.2003)
- HILL, F. *Russia's International Integration and Caspian Sea Oil*. Harvard: Kennedy School of Government. 1997.
- KRIVOROTOV, A. "Calming Divises Seas –Caspian, Barents, Bering", *Oil&Gas Eurasia*. Moscú: Eurasia Press Ltd, 2002.
- LUARD, E. *The Control of the Seabed*. New York: Taplinger Publishing Co., 1974.
- PASTOR RIDRUEJO, J.A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales* (6ª ed.), Madrid: Editorial Tecnos, 1996.
- RUIZ, D. "La Tercera Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar". *Instituto de Estudios Estratégicos*. No. 6. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada (2002).
- Sección de Relaciones Públicas de la Embajada Americana en Ashgabat: www.usemb-ashgabat.rpo.at/pr54.html (última visita de 01.07.2003)
- SHAFIYEV, F. "The legal regime of the Caspian Sea: views of the littoral states", *Prisma*. Vol.7. Washington: The Jamestown Foundation (2001).
- TOWNSEND, I. & DJALAT, H. "Leyes para el Océano", *El Correo de la UNESCO*. México: Correo de la UNESCO (1998).

Notas

1. Declaración Truman: Declaración 2.667 del 28 de septiembre de 1945: "El Gobierno de los Estados Unidos considera los recursos naturales del subsuelo y el lecho marino de la Plataforma Continental bajo la Alta Mar, pero contigua a la costa de los estados Unidos como perteneciente a los Estados Unidos: y sujetos a su jurisdicción y control".
2. Dicho principio consiste en realizar la delimitación entre estados cuyas costas son adyacentes o están situadas frente a frente mediante la línea media cuyos puntos sean todos equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base de la costa (Pastor Ridruejo, 1996:375).
3. *Posicionamiento de la Federación Rusa con respecto al régimen legal del mar Caspio*, 5 de octubre de 1994.
4. Declaración conjunta sobre el mar Caspio firmada por el presidente de Kazajstán y el de Turkmenistán en Almaty el 27 de febrero de 1997.
5. Declaración conjunta de los presidentes de Irán y Turkmenistán, de 8 de julio de 1998.
6. La disputa surgió en parte debido a la fluctuación del nivel del mar en el Caspio, lo cual afectó a las líneas de base y de equidistancia y, consecuentemente, a la delimitación de los sectores nacionales.
7. *Acuerdo sobre la Delimitación del Fondo Marino de la Parte Norte del mar Caspio con el Propósito de ejercer sus Derechos de Soberanía en la Explotación de sus Subsuelos* firmado por los presidentes de Rusia y Kazajstán, de 6 de julio de 1998.
8. Ministerio de la Industria del Petróleo y del Gas de la URSS y Consejo de Ministros de Azerbaidzhán, Decreto de Resolución nº25, p.1., 18 de enero de 1991.
9. El conflicto actual entre el Gobierno ruso y el presidente de Yukos, Mikhail Khodorkovsky, se debe a la ruptura por parte de este último del pacto no escrito alcanzado en el verano de 2000 entre Vladimir Putin y los magnates económicos por el que el Gobierno no revisaría las circunstancias de las privatizaciones de los años noventa a cambio de que los empresarios no entraran en política (ni directa ni indirectamente). La neutralidad, incluso silencio, mostrado hasta el momento por el resto de empresas energéticas no hace prever que el Gobierno opte por represar a todo el sector variando su apoyo a través de la política exterior.
10. Comentarios realizados por el consejero estadounidense para cuestiones energéticas en el Caspio, embajador Steven R.Mann en la Convención de Petróleo y Gas de Turkmenistán, 18 de octubre de 2001.
11. Cabe recordar aquí que Irán es visto por la mayor parte de los gobiernos de las repúblicas exsoviéticas como instigador y financiador de movimientos islamistas shíies que operan en sus territorios.