

Rusia y la geoestrategia del Ártico

*Antonio Sánchez Andrés **

Tema: La posición de Rusia en el Ártico y las condiciones de descongelación de este océano abren una nueva área geopolítica de conflictos internacionales.

Resumen: Con el cambio climático está teniendo lugar una descongelación del Ártico, que transforma a esta zona en un área de futuros conflictos internacionales. Uno de los principales agentes en esta zona es Rusia. En este ARI se estudia la posición de Rusia hacia el Ártico, que está experimentando recientemente una serie de cambios muy destacados. En concreto, este trabajo concentra su atención en los ámbitos en los que se están gestando los primeros cambios y en los que surgirán los conflictos principales. En primer lugar, se pondrá de manifiesto la nueva política de Rusia hacia el Ártico, confirmada en 2009. En segundo lugar, se apuntarán los grandes intereses implicados desde el punto de vista económico (recursos naturales), transporte y de seguridad. En tercer lugar, se destacará dónde pueden surgir en un futuro cercano los primeros conflictos internacionales en el Ártico.

Análisis:

Introducción

El interés por el Ártico se ha intensificado visiblemente a partir del inicio de este siglo cuando se está considerando que el proceso de descongelación es irreversible. De hecho, informes científicos apuntan a que hacia 2040 una parte sustancial del Ártico estará desprovista de hielo. Esta situación permitirá, por un lado, acceder a recursos energéticos, minerales y biológicos cuya dificultad de extracción era significativa y, por otro lado, poder transportarlos a los centros de consumo internacionales.

Así como la desintegración de la URSS ha permitido la entrada en juego en el ámbito internacional de recursos minerales y energéticos del centro de Asia y del mar Caspio, la previsión de descongelación del Ártico está abriendo un frente de expectativas y de toma de posiciones de las diversas potencias internacionales para controlar los recursos allí ubicados. En este sentido, es previsible que la lucha por los recursos del Ártico vaya pasando progresivamente a un primer plano en el ámbito internacional, marcada por la singularidad de que esta zona no está controlada por ningún país. En este contexto, se debe destacar que Rusia es el país que tiene mayor proyección en el Ártico y, por tanto, el mayor beneficiario de los cambios climáticos en esa zona. Su conducta resulta esencial para comprender cuál será el futuro geopolítico de esta área que se encuentra en pleno proceso de apertura y que constituirá en el futuro una nueva zona de disputa en el tablero geopolítico.

* *Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia*

La política rusa hacia el Ártico

Una de las primeras consideraciones rusas acerca de la singularidad del Ártico tuvo lugar en la segunda mitad de los años 90, cuando se aprobó el programa “Exploración y explotación del Ártico”, pero como una sección de otro más amplio (programa especial federal). Además, este programa se encontraba orientado hacia el estímulo del desarrollo económico regional interno, justificado en que el 18% del territorio del país se encuentra en esta zona, que contiene una parte sustancial de sus recursos naturales y energéticos estratégicos. Posteriormente, ese programa se ha actualizado y ha ampliado su ámbito de atención, incorporando otros elementos más relacionados con la seguridad y la proyección externa del país. Por otra parte, a mediados de julio de 2001 se aprobó la Doctrina Marítima de la Federación Rusa hasta el año 2020. En ésta se destacó la necesidad de definir más claramente el espacio marítimo y del lecho del Ártico, al tiempo que se puso de manifiesto la necesidad de aprovechar los recursos económicos de la zona, en especial los energéticos y la ruta marítima del Norte.

Así pues, progresivamente se ha ido definiendo el Ártico como una zona estratégica para Rusia. Un punto álgido en esta tendencia tuvo lugar en marzo de 2009, cuando se publicó oficialmente el documento “Fundamentos de la política estatal de la Federación Rusa en el Ártico hasta el año 2020 y con una perspectiva ulterior”. Este documento establece cuáles son los grandes intereses de Rusia en el área, cómo tratar de conseguirlos y con qué plazos de actuación. Los intereses de Rusia se agrupan en cuatro tipos: (1) recursos naturales, (2) transporte, (3) seguridad y (4) científico-medioambiente.

Respecto a los recursos naturales, se reconoce en especial las grandes reservas de hidrocarburos existentes, aunque no se desprecia la existencia de recursos minerales y biológicos (pesca). Las actuaciones concretas se orientarán hacia la explotación de los yacimientos, en especial de hidrocarburos, y la exploración de otros nuevos. En términos de transporte, se apuesta por crear un espacio único ártico e integrado con el resto del país. En este sentido, se pretende modernizar y ampliar las infraestructuras portuarias, junto con las embarcaciones que allí operan. Los aspectos de seguridad se refieren a la defensa de la frontera norte de Rusia, creando un sistema integrado, que incluya los elementos informativos, de control, infraestructuras y militares. Los intereses científico-tecnológicos y medioambientales son recogidos más genéricamente y se encuentran muy vinculados a los otros acabados de comentar: sistema para definición de futuras fronteras, tecnologías para explotación de recursos naturales, estudios para conservación del medioambiente, etc.

Dadas las condiciones de indefinición política del Ártico, se reconoce que para llevar a cabo los intereses mencionados será necesario establecer acuerdos con otros países. En estas condiciones, las actuaciones de Moscú observarán normas internacionales (generadas en organismos o foros internacionales relevantes), así como acuerdos particulares con los países limítrofes: EEUU, Canadá, Noruega y Dinamarca.

Para alcanzar los intereses rusos se considera que existirán tres etapas esenciales:

- (a) Etapa 1 (2008-2010): concreción del territorio-aguas del Ártico sobre las que Rusia aspira a conseguir su jurisdicción.
- (b) Etapa 2 (2011-2015): justificación jurídico-legal de la frontera rusa del Ártico, exploración de nuevos yacimientos de recursos naturales y explotación sistemática de los ya existentes

(c) Etapa 3 (2016-2020): inicio en la explotación de recursos naturales del Ártico más allá de las fronteras actuales.

En un futuro relativamente inmediato es previsible que Rusia comience a subrayar en los foros internacionales la importancia de esta zona. Más aún, dentro de las altas instancias militares ya se está defendiendo que el Acuerdo de Seguridad Colectiva para Europa, presentado por el presidente Medvedev, incluya explícitamente alusiones al Ártico. Adicionalmente, como manifestación del creciente interés de Moscú por esta zona será previsible que se apruebe una nueva legislación, "Sobre la zona del Ártico perteneciente a la Federación Rusa", que especifique más todavía la perspectiva, intereses y líneas de actuación de las autoridades rusas respecto a esta área geopolítica.

La ejecución de la política rusa ártica

Uno de los intereses más destacados de Rusia se encuentra relacionado con la explotación de recursos naturales y, en particular, de hidrocarburos. Se estima que el 30% del gas y el 13% del petróleo mundial de reservas desconocidas se concentran en el Ártico. En concreto, se afirma que en la zona ártica existen unas reservas de 20.000-46.000 millones de petróleo y de 36-83 billones de m³ de gas, encontrándose el 50% de las reservas potenciales de petróleo y el 70% en manos rusas. Esta situación confiere a los hidrocarburos una situación estratégica dentro de la política ártica de Rusia.

Parte de los yacimientos de hidrocarburos presentan el problema de que se encuentran en zonas cuya jurisdicción no está clarificada. Adicionalmente, los yacimientos tienen problemas técnicos, como las dificultades climáticas, la gran profundidad en la que se encuentran o que muchos no llegan a un tamaño mínimo de rentabilidad. Además, en la propia zona rusa existe una gran asimetría entre las zonas occidentales y orientales del Ártico. Mientras que las primeras han sido relativamente bien exploradas, sobre las segundas existe un conocimiento reducido. Por añadidura, en la parte más hacia el oeste de la zona occidental, aunque las condiciones de explotación son difíciles, se ha conseguido llevar hacia adelante la explotación de algunos yacimientos, como ocurre en el mar de Barents o en la península de Yamal. Sin embargo, en el mar de Kara, aunque *a priori* las condiciones son mejores porque no son muy profundas las aguas donde se encuentran los yacimientos, la aparición de hielo constante dificulta gravemente su explotación. En particular, cabe señalar que en estas zonas se han descubierto cuatro macroyacimientos de gas concentrado (Shtockman y Led, en el mar de Barents, y Rusanov y Leningrad en el mar de Kara), dos de gran tamaño de gas (Murmansk y Ludlov), uno de gran tamaño de petróleo (Prirazlom) y uno de gran tamaño de gas concentrado (Severo-Gulyaev). Estos yacimientos constituyen la base que sustituirá a los tres macroyacimientos (Yamburg, Urengoy y Medvezhe) que generan una parte sustancial del gas actualmente en Rusia y se encuentran en decadencia productiva. En términos globales, se debe tener presente que las zonas de los mares de Barents y de Kara concentran el 74% de las reservas de los hidrocarburos de las plataformas continentales de Rusia.

Así pues, la tendencia es que se pongan en explotación progresivamente los yacimientos de hidrocarburos del mar de Barents y de Kara (península de Yamal), así como en la zona del Pechora y en las plataformas de los mares de Obs y Tazov. En concreto, destacan los trabajos que se están realizando en los yacimientos de Shtockman, con unas reservas de 3,2 billones de m³ de gas, que se prevé que entre en funcionamiento en 2015, y de Prirazlom, en la zona del Pechora, con unas reservas de unos 80 millones de Tm de petróleo, que empezarán a extraerse ya en 2010. Adicionalmente, se irán explorando los mares más orientales, empezando por la zona de Chukotka y siguiendo

hacia el mar de Laptev. Durante los últimos años se han realizado algunos progresos en la exploración de la zona más oriental.

Uno de los intereses más destacados de Rusia respecto al Ártico es la consolidación y extensión de la ruta marítima del norte (RMN), que discurre a lo largo de su costa ártica. La importancia de la RMN se sustenta en que le concedería tres tipos de ventajas. En primer lugar, constituye un elemento esencial para poder movilizar los recursos naturales, en especial los energéticos, que se presentan como una de las mayores prioridades políticas para el gobierno. En segundo lugar, permite estimular el desarrollo económico, por un lado, de la parte norte del país y, por otro, descongestionaría la ruta férrea del transiberiano, cuyos límites constituyen un posible estrangulamiento al crecimiento económico de Rusia. En tercer lugar, concedería a Rusia una situación estratégica en el transporte internacional de mercancías.

En términos internacionales, la RMN puede suponer una alternativa al transporte que utiliza el canal del Suez o el canal de Panamá. En concreto, esta ruta puede llegar a reducir la distancia entre Europa y los países de Extremo Oriente en casi un 40% o a disminuir en un 40% los costes del transporte del petróleo obtenido en el norte de Rusia (región de Timano-Pechora) y vendido en Europa a través del Sistema de Oleoductos del Báltico (BTS).

No obstante, este acortamiento en distancias se encuentra obstaculizado por las bajas temperaturas que existen continuamente (en verano son de 0° / $+2^{\circ}$, mientras que en invierno son de entre -30° / -60°), los fuertes vientos, la niebla y el hielo (constante o en forma de icebergs). Así pues, las condiciones climáticas transforman a la navegación en muy dificultosa durante la práctica totalidad del año. El resultado es la imposibilidad de circular en ciertos momentos o la reducción sustancial en la rapidez del transporte. En este último caso, aunque las distancias en ciertas ocasiones se reducen en un 40% frente a trayectos alternativos, en la realidad la reducción es de un 25%-30% debido a la caída en la velocidad del transporte.

Se debe destacar que una ventaja de esta ruta es que existe una infraestructura portuaria en el norte de Rusia. La red de puertos marítimos consiste esencialmente en los de Murmansk, Arjangelsk, Amderma, Dikson, Tiksi y Pevek, que es completada con otros fluviales como son los de Dudinka, Igarka y Jatanga. Adicionalmente, Rusia posee, como herencia soviética, la mayor flota de barcos especializados en navegación en el Ártico, destacando los rompehielos y, en particular, los de propulsión atómica. No obstante, también se debe señalar que tanto la infraestructura física como la naval resultan insuficientes y se encuentran en un elevado grado de obsolescencia.

Con este trasfondo, existe una tendencia y una apuesta política de Moscú hacia la mejora de las infraestructuras del Ártico. En primer lugar, se prevé una renovación de las infraestructuras de la zona occidental (en especial, las regiones de Murmansk y Arjangelsk), vinculada al desarrollo de yacimientos de hidrocarburos. En segundo lugar, se extenderá la renovación y la actividad a toda la costa del Ártico. En tercer lugar, se prevé establecer en una ruta internacional a esta vía marítima. Paralelamente, se está renovando la flota de barcos que navegan en el Ártico y se está prestando una especial atención a la construcción de rompehielos de nueva generación. Uno de los agentes ejecutores de la política estatal a este respecto es la empresa estatal Sovkomflot, que en los últimos dos años ha encargado cinco barcos para el transporte de petróleo en el Ártico y pretende duplicar su flota hasta el año 2015. En concreto, se prevé que Rusia dispondrá antes de 2020 de tres rompehielos nuevos de propulsión atómica, así como

uno de gran potencia, siete de propulsión diesel y cuatro de apoyo en puertos. Debe destacarse que Moscú concede una importancia vital a la flota de rompehielos atómicos porque le permiten una mejor administración de la RMN, así como un control *de facto* sobre sus aguas territoriales, elementos esenciales en mostrar la existencia de sus fronteras.

En términos de seguridad y defensa, para Rusia el Ártico supone una fuente de recursos (entre otros energéticos) y económicos (transporte) nada desdeñables. El problema del Ártico es que constituye un área que no se encuentra delimitada. En estas condiciones, garantizar la seguridad de la zona bajo jurisdicción propia o las áreas a las que se aspira constituyen elementos esenciales para estabilizar las fronteras actuales y futuras. El principal problema que presenta Rusia es que las fuerzas militares se encuentran muy obsoletas.

Se debe destacar que Moscú rechaza la militarización del Ártico, aunque admite la necesidad de desarrollar tareas de vigilancia y patrullaje. En estas sentido, a mediados de 2008 se decidió, en primer lugar, restablecer el sistema de patrulla con barcos militares en el Ártico, que había cesado 15 años antes y, en segundo lugar, se decidió iniciar la renovación de su flota militar en el Ártico, que debería presentar una nueva situación en 2016. Sobre este último tipo de aspectos, se pretende crear un avión patrullero de largo alcance para controlar mejor el Ártico. Quizá uno de los hechos recientes más destacados, que confirma el cambio de perspectiva de Rusia y el aumento del interés de este país por la zona es la decisión adoptada en 2009 de crear unas fuerzas militares especiales (o sección dentro del ejército) del Ártico.

Tensiones y conflictos

Una de las principales características, que constituye una fuente de conflictos, es que el Ártico no está dividido jurisdiccionalmente entre países, al tiempo que no existen normas asumidas generalmente para establecer las fronteras. De hecho, entre los propios países vecinos existen problemas acerca de la ubicación de su frontera limítrofe. Cabe destacar que en 1982 se dio un cierto paso hacia delante cuando en la Convención Marítima de las Naciones Unidas se reconoció la posibilidad de extender la jurisdicción de un país más allá de las 200 millas en ciertos casos. Vinculado a estos aspectos de definición de fronteras, entre las discusiones más intensas y que crean más divergencia de opiniones entre los países implicados es si se debe sectorializar el Ártico o se debe mantener como zona internacional. Por la primera apuesta Rusia por su gran frontera con el Ártico, mientras que EEUU defiende la segunda posición con el apoyo de Noruega y Dinamarca.

Una segunda discusión relevante es qué países son los afectados en el Ártico. Por ejemplo, Rusia sólo reconoce como miembros de la zona ártica a aquellos que tienen zonas económicas exclusivas y plataformas continentales en el Ártico, es decir, a Rusia, Canadá, EEUU, Noruega y Dinamarca. A este respecto quedan excluidos Islandia, Finlandia y Suecia. Se debe señalar que la exclusión de parte de estos países deja a la UE en una situación de debilidad negociadora respecto a la reivindicación de jurisdicciones en el Ártico. No obstante, la falta de legislación y de asignación de partes del Ártico a países deja la puerta abierta a que gobiernos ajenos a la zona traten de implicarse en el reparto futuro de esta área. Entre estos países se encuentran China, Japón, Corea del Sur y Alemania, aunque también la India y Brasil. Sin embargo, los países con territorios ubicados en el Ártico (organizados bajo el Consejo del Ártico) se resisten a que otros ajenos puedan acceder a esta zona.

Los principales conflictos inmediatos están relacionados con la pretensión de que diversos países están tratando de que se les reconozca su jurisdicción sobre partes del Ártico. Por ejemplo, EEUU ha llevado a cabo varias expediciones desde 2005 para obtener argumentos y expandir sus fronteras; en el caso de otros países no limítrofes, como por ejemplo China, ha abierto una estación de investigación en el Ártico y envió allí un rompehielos que antes trabajaba en la Antártida. En este sentido, Rusia no es una excepción. En 2001 Rusia, acogiéndose a la correspondiente Convención de Naciones Unidas, pidió que se le reconociera la jurisdicción más allá de las 200 millas (hasta las 350 millas), pero no se accedió por falta de pruebas. En 2007 se realizó una expedición (Arktika-2007) para recopilar más pruebas, que fueron presentadas a la ONU. El objetivo de Rusia es que se le reconozca, al menos en un primer momento, el dominio sobre 1,2 millones de km² en el Océano Ártico y, posteriormente, Moscú podría demandar una ampliación sustancial en su jurisdicción. Esta conducta de Rusia se sustenta no sólo en aumentar las zonas posibles de donde extraer hidrocarburos, sino en eliminar la posibilidad de que puedan existir rutas marítimas alternativas a la controlada por Rusia.

Para Rusia el deshielo del Ártico facilitará el acceso a nuevos yacimientos de hidrocarburos y, en primer lugar, los ubicados en el mar de Kara. Adicionalmente, el cambio climático aumentará la navegabilidad del Ártico en las costas de Rusia. De hecho, un nuevo hito a este respecto ha tenido lugar en verano de 2009 cuando dos barcos mercantes alemanes procedentes de Corea del Sur circularon por la RMN, con cargas destinadas a Surgut (norte de Rusia) y los Países Bajos, con una reducción de un 27% en las distancias respecto a la ruta por el canal de Suez. En efecto, el desarrollo de esta ruta permite movilizar recursos que se encuentran en el norte de Rusia y aumentar el crecimiento económico.

Así pues, desde hace unos años se está asistiendo a un acrecentamiento de movimientos estratégicos de diversos países respecto al Ártico, que se irá acentuando conforme se vaya tomando consciencia de la inevitabilidad del cambio climático y de la relativamente rápida descongelación del Ártico. Este fenómeno coloca al Ártico en la geoestrategia internacional. Así pues, durante los últimos años se ha ido tomando posiciones por los distintos países y en el futuro es previsible que se acentúen los conflictos en la medida en que unos gobiernos vayan avanzando en lograr sus pretensiones territoriales y otros pretendan reaccionar o tomar posiciones ventajosas.

Conclusiones: Rusia es, al menos, uno de los agentes más destacados del Ártico. Durante los últimos años ha aumentado su atención sobre esta zona y, previsiblemente, tratará de acrecentar ahí su influencia. Esta situación se sustenta en la toma de consciencia de la transformación de Rusia en un país más nórdico, a raíz de la ruptura de la URSS. Pero, por añadidura, cada vez se tienen más presentes los grandes recursos económicos, en particular hidrocarburos y servicios marítimos, que en esta área existen. Estos recursos aumentarían la proyección internacional de Rusia, al tiempo que constituirían una base sólida para empujar el crecimiento económico interior. Esta situación se transformará en más evidente conforme el cambio climático vaya descongelando el Ártico. Así pues, es previsible una presión cada vez mayor de Moscú sobre este océano, aunque limitada por los relativamente escasos recursos que parece que destinará a la zona del Ártico, al menos en comparación con las grandes necesidades que existen, vinculadas a la exploración y explotación de nuevos yacimientos de hidrocarburos, así como al mantenimiento y ampliación de las infraestructuras marítimas y navales.

En un futuro breve es previsible que se acentúen las tensiones entre los países limítrofes del Ártico. En primer lugar, aparecerá una lucha por la definición de las fronteras de demarcación entre los diversos países vecinos afectados, agravada por la pretensión de países alejados geográficamente de acceder a los recursos de la zona. En segundo lugar, los conflictos corresponderán a cómo extraer los recursos. Previsiblemente las tensiones no acabarán en confrontaciones abiertas y asistiremos durante los próximos años a una toma de posiciones entre los diversos países implicados. No obstante, la aceleración en la descongelación del Ártico puede poner de manifiesto la existencia de recursos que estimulen las hostilidades abiertas entre los países vecinos de esta zona.

Antonio Sánchez Andrés
Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia