

# Rusia y el Ártico: la Ruta Marítima del Norte, desafíos y oportunidades

Melina Torús<sup>28\*</sup>

Una de las consecuencias del cambio climático ha sido el derretimiento de hielos tanto del Ártico como de la Antártida. Este fenómeno favoreció la emergencia de nuevas líneas de transporte, tal como la Ruta Marítima del Norte en la región ártica de la Federación de Rusia (AZRF). Esto no solo revivió intereses en el Estado eslavo, quien ya la utilizaba para realizar envíos de cabotaje a zonas inaccesibles, sino que también tuvo como consecuencia la apertura de nuevos frentes de cooperación y enfrentamiento. Países como Estados Unidos y China también intentan por un lado ser parte de los beneficios de las nuevas rutas y, por otra parte, no perder influencia en la región. En este artículo abordaremos la política de Moscú hacia esta zona estratégica, así como cuáles son sus desafíos y oportunidades. Asimismo, se prestó atención a los diferentes actores con intereses en la zona ártica y la competencia por la supremacía de la zona.

## Ruta Marítima del Norte

En las últimas décadas, como consecuencia del derretimiento de los hielos árticos nuevas rutas marítimas han surgido. Desde el Mar de Barents, en la frontera occidental norte de Rusia, hasta el famoso Estrecho de Bering se encuentra la Ruta Marítima del Norte, o NSR por sus siglas en inglés. Suele ser comparado con el Canal de Suez o el Estrecho de Malaca dada su importancia estratégica. Además de su relevancia global, posee un gran valor para Moscú dado que es la ruta más corta entre los extremos este y oeste del territorio eslavo. Asimismo, ofrece acceso a puntos del Ártico continental ruso que son inaccesibles de otra forma. Por lo tanto, sus ventajas resultan ser dos, una referida a la reducción de las distancias y otra, en relación con la anterior, sobre el tiempo de navegación (Gunnarsson & Moe, 2021).



Esta ruta es asociada con los principales centros industriales de Rusia, tales como el complejo petrolero y gasolero de Siberia o las empresas en Yakutia, Magadan, Chukotka (que se dedican a la producción de oro y metales no féreos) o las empresas dedicadas a la exportación de madera en la región de Arcángel (Fedorov et.al., 2020).

<sup>28</sup> Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales, Maestranda en Estrategia y Geopolítica.

Sin embargo, a diferencia de las otras grandes líneas de comunicación globales, la NSR posee una serie de obstáculos. Por un lado, la ruta no es navegable todo el año y aún en los meses cálidos las condiciones de los hielos son impredecibles. El segundo inconveniente es logístico: por una parte, por los altos costos que conlleva transitar estas aguas y, por otra parte, por la infraestructura necesaria para lograr la navegabilidad de la ruta. La operabilidad de esta línea de comunicación depende de los rompehielos (tanto nucleares como a diésel) que abren paso entre las congeladas aguas árticas. Sin embargo, aun contando con una gran flota de este tipo de embarcaciones, actualmente estas proveen de un canal de 30 metros de ancho, lo cual dificulta la navegación de ciertos tipos de naves como los petroleros y gaseros (Skripnuk, et. Al, 2020).

En la actualidad, la principal función de la NSR es actuar como un corredor marítimo para el transporte de recursos energéticos hacia los mercados asiáticos y europeos. Este rol ha sido impulsado como resultado de los avances en proyectos como los de gas natural licuado (LNG) en el oeste de Siberia (Gunnarsson & Moe, 2021).

## Política de Rusia hacia el Ártico

Desde principios de 1930, la Unión Soviética utilizó la NSR como una línea de comunicación regular para el transporte de bienes, combustibles y equipamiento a zonas y asentamientos remotos en la región ártica de Rusia. Este intercambio conocido como “*northern deliveries*” se llevaba a cabo al final del verano y al comienzo del otoño, cuando las condiciones de los hielos marítimos eran favorables para las navegaciones. La NSR también era utilizada para el transporte de materias primas, como la madera, o minerales producidos en las costas o ríos, siendo el principal el complejo en Norilsk. La flota soviética de rompehielos nucleares se desarrolló para escoltar al tráfico desde y hacia Dudinka, el puerto de la ciudad de Norilsk, y desde 1978 se realizaba durante el año (Gunnarsson & Moe, 2021).

El gobierno central de Moscú fue el principal promotor del uso comercial internacional de esta ruta. En 2011, Vladimir Putin manifestó su intención de que la NSR se convierta en una de las principales rutas comerciales a nivel global. En un comienzo, el marco regulatorio para la utilización de la NSR era más laxo. Sin embargo, nuevas reglas entraron en vigor con la promulgación de la ley en 2012<sup>29</sup> (Gunnarsson & Moe, 2021). La misma tenía por objetivo proveer acceso igualitario a todos los transportistas interesados, incluidos aquellos extranjeros. Sin embargo, esta legislación no cambiaba la interpretación rusa de la ley del mar respecto a la jurisdicción, los derechos y obligaciones de Rusia en las aguas árticas o de otros Estados (Moe, 2020).

Para 2015 se introdujo una nueva iniciativa, que se convirtió en ley en 2018, con nuevas medidas con un tinte más proteccionista. Esta nueva legislación introduce cambios como la necesidad de utilizar embarcaciones de bandera rusa en los viajes de cabotaje entre puertos rusos o puntos de arribo o salida dentro de la zona económica exclusiva (ZEE). En segundo lugar, estos requerimientos de bandera son aplicables a casi toda actividad marítima dentro de la ZEE rusa o de la plataforma continental y, por último, y sólo aplicable a la NSR, el carbón, petróleo y gas natural licuado cargado dentro de la zona de la Ruta Marítima del Norte pueden ser transportados exclusivamente en embarcaciones de bandera rusa a su primer destino o transporte. De todas maneras, la ley prevé que algunas excepciones pueden ser concedidas por el gobierno ruso (Moe, 2020).

Respecto a la doctrina rusa hacia el ártico, ya en 2008 se publicó el primer documento sobre “Fundamentos de la Política Ártica”, en donde la explotación de la NSR como una ruta de transporte nacional estaba entre los intereses nacionales primordiales y consideraba como una prioridad estratégica la facilitación del uso de la ruta para el comercio internacional. En 2013 se aprobó la Estrategia del Ártico, donde se repetían las formulaciones del documento anteriormente mencionado. En el año 2020 se publicó el texto “Fundamentos para la política de Estado de la Federación de Rusia en el Ártico para el periodo hasta 2035”. En este se retoma la ambición de invertir en rompehielos e infraestructura necesaria para lograr el objetivo de transportar 80 millones de toneladas para 2024 (Moe, 2020).

En general, todos los documentos relativos a la Zona Ártica de la Federación de Rusia (AZRF) y la Ruta Marítima del Norte prestan atención a cuestiones “blandas” como el desarrollo de la infraestructura de las líneas de telecomunicación, modernizar la flota de rompehielos y embarcaciones de apoyo y rescate, aumentar la seguridad marítima, mejorar la investigación cartográfica y de los servicios de búsqueda y rescate, prevención temprana de catástrofes naturales y desastres provocados por el hombre, incluyendo los derrames de petróleo y, por otra

---

<sup>29</sup> Ley Federal N°132-FZ

parte, el establecimiento de áreas marítimas protegidas así como la prevención de la pesca ilegal y la mejora de los controles fronterizos así como de la costa del Océano Ártico (Sergunin & Gjorv , 2020).

El proceso de toma de decisiones y de administración de la Ruta Marítima del Norte ha cambiado a lo largo de los años. En la época soviética, específicamente en la estalinista, había una suerte de superestructura monopólica llamada *Glavsevmorput* o el Directorio Principal de la NSR quien poseía rompehielos, capacidad de rescate y búsqueda, infraestructura portuaria, empresas, institutos de investigación, entre otros. En el año 2018 se estableció una responsabilidad compartida entre el Ministerio de Transporte y Rosatom, la corporación estatal de energía atómica. Esta última posee la competencia respecto al desarrollo y operabilidad de transporte, así como de la infraestructura y puertos a lo largo de la costa de la NSR. El Ministerio por otra parte, mantuvo su responsabilidad respecto a la regulación de la navegación, permitir o denegar el acceso a la ruta y la cooperación internacional, incluyendo la aplicación del Código Polar. Sin embargo, otras agencias también compartían su responsabilidad en el manejo de la ruta por lo que el proceso se tornó burocrático y las decisiones tardaban mucho tiempo en ser tomadas dada la falta de coordinación inter agencial (Sergunin & Gjorv , 2020).

Uno de los principales problemas de Rusia respecto a la NSR es su estatus legal. Esta cuestión incluye cerca de 60 estrechos, siendo los principales el de Vikitski, Shokalski, Dmitri Laptev y el de Sannikov, que atraviesan tres archipiélagos, Novaya Zemlya, Severnaya Zemlya y las Nuevas Islas de Siberia. Por lo tanto, la complejidad de su estatus legal deviene de que la ruta no es un solo canal, sino que hay múltiples caminos y la NSR transita a través de aguas de diferente jurisprudencia (internas, territoriales, adyacentes, zona económica exclusiva y mar abierto) (Sergunin & Gjorv , 2020).

Lo anterior da pie a una disputa de interpretación entre potencias. Según la legislación rusa, todas las embarcaciones deben someterse a las reglas de navegación establecidas para la NSR. Sin embargo, los Estados Unidos consideran que aceptar dichas regulaciones implicaría reconocer la soberanía de Rusia sobre esas aguas. A su vez, Washington sostiene que la CONVEMAR<sup>30</sup> sobre el régimen de navegación internacional en estrechos debería tener precedencia sobre los derechos de los Estados costeros (Sergunin & Gjorv , 2020). Sin embargo, para refutar esta idea, Rusia apela al artículo 234 de la citada convención el cual sostiene que:

Los Estados ribereños tienen derecho a dictar y hacer cumplir leyes y reglamentos no discriminatorios para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por buques en las zonas cubiertas de hielo dentro de los límites de la zona económica exclusiva, donde la especial severidad de las condiciones climáticas y la presencia de hielo sobre esas zonas durante la mayor parte del año creen obstrucciones o peligros excepcionales para la navegación, y la contaminación del medio marino pueda causar daños de importancia al equilibrio ecológico o alterarlo en forma irreversible. Esas leyes y reglamentos respetarán debidamente la navegación y la protección y preservación del medio marino sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles. (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982, pág. 138)

Respecto al Código del Ártico de la Organización Marítima Internacional (OMI), algunos expertos en Rusia tienen ciertas suspicacias respecto a la implementación del mismo. Por un lado, discuten que la aplicación del Código debería estar a cargo del puerto más que de los Estados bandera de los buques. Por otra parte, también plantean dudas sobre la calidad del entrenamiento de las tripulaciones de países no árticos. Otras preocupaciones se relacionan con las regulaciones respecto a las estructuras de las embarcaciones que pueden operar en estas aguas, se argumenta que los requisitos son muy laxos y no requieren de una inspección física para obtener la certificación polar. Los expertos rusos temen que estas regulaciones puedan crear confusión y peligros para la seguridad de navegación, especialmente solicitan que el Código sea más claro para clasificar a los diversos tipos de rompehielos y embarcaciones polares (Sergunin & Gjorv , 2020).

## Triángulo estratégico del Ártico

Más allá de los miembros que conforman el Consejo del Ártico<sup>31</sup>, el nuevo “triángulo de poder” es disputado por Estados Unidos, China y Rusia. Rob Huebert (como se cita en Pincus, 2020) lo denomina como el “*New Arctic Strategic Triangle Environment*” en el cual las condiciones básicas para la seguridad de los tres poderes se están superponiendo causando un aumento de la tensión. El ártico es un área emergente de la economía global y una

30 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

31 A saber, estos son Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia, Suecia y Estados Unidos.

región estratégica y altamente militarizada, por lo que los desarrollos que se lleven a cabo en la región tendrán impacto en los intereses de los tres países (Pincus, 2020). Cabe destacar la ventaja que posee Rusia al ser el mayor Estado ártico y quien cuenta con mayor presencia en la región.

Sin embargo, a la hora de analizar esta disputa de poder tripartita hay que tener ciertas consideraciones en cuenta. En primer lugar, Estados Unidos identifica a Rusia y China como Estados revisionistas y como sus principales competidores (White House, 2021). Sin embargo, no hace mención a la competencia en el ártico y refiere a cuestiones más tradicionales como el control de armas entre Rusia y Estados Unidos. Por otra parte, no toma en cuenta la cooperación sino rusa en la región. Esta vinculación tiene diferentes aristas, de las cuales, las principales son la económica, política y militar (Pincus, 2020).

La cooperación económica se centra en dos aspectos: por un lado, los recursos naturales y por el otro, las líneas de comunicación. Ambos se alinean con los intereses económicos de Rusia en la zona. Luego de las sanciones impuestas por occidente tras los acontecimientos de Siria y Ucrania, Moscú se vio obligada a realizar un viraje hacia el este, por lo que resultaron en una oportunidad para profundizar la cooperación bilateral. China se presentó como un socio favorable para la realización de inversiones que sean beneficiosas mutuamente, especialmente en aquellas áreas menos desarrolladas, la famosa agenda “Ganar – ganar” (Pincus, 2020).

En línea con estos objetivos, Beijing y Moscú cooperan en dos objetivos específicos. En primer lugar, promover el desarrollo de la Ruta Marítima del Norte, lo cual abre nuevos espacios que conectan los puertos asiáticos del norte con Occidente. Por otra parte, la extracción de recursos energéticos árticos (renovables y no renovables) de Rusia (Pincus, 2020).

La arista política de la cooperación bilateral se encuentra altamente relacionada con la económica dado que Rusia está interesada en la inversión china y en su tecnología a cambio de abrir el acceso a los recursos y rutas árticas. Sin embargo, Moscú tradicionalmente ha sido protector de su status como gran poder ártico y China está buscando aumentar su margen de acción en esta región y lograr influir en la agenda ártica por lo que conseguir el apoyo ruso es relevante para el gobierno de Beijing. Principalmente, China está interesada en lograr su asiento en el Consejo del Ártico, tema que ha sido recibido con recelo por Estados como Canadá e Islandia. Esta organización es la más relevante en términos de gobernanza de la zona. De forma resumida, Rusia busca desarrollar su región ártica, pero sin perder el control de los procesos de decisión, mientras que China quiere acceder a los recursos naturales y a la gobernanza de la región y utiliza como herramienta su poderío económico (Pincus, 2020).

La cooperación sino rusa en temas militares resulta ser la más delicada de todas. Un interés que los mancomuna es su enfrentamiento hacia Estados Unidos. Respecto a esto, se han llevado a cabo varios ejercicios militares conjuntos, varios de ellos en las inmediaciones árticas. Sin embargo, un aumento de la presencia militar china en la zona implica una amenaza para Rusia. En los últimos años, Beijing está planeando invertir en sus capacidades árticas, específicamente, rompehielos y submarinos nucleares. Sin embargo, la cooperación militar fuera de esta zona ha aumentado considerablemente en estos años (Pincus, 2020).

Otro actor que deriva inevitablemente por el rol de Estados Unidos es la OTAN, quien tiene un interés significativo en preservar y desarrollar el orden basado en reglas del Ártico. Esto incluye el acceso libre a las líneas globales de comunicación, proteger el entramado de cableados transatlánticos de comunicación y prevenir que Rusia ejerza un control militar unilateral de la región. Para lograr estos objetivos, en los últimos años han aumentado los patrullajes en el norte del Océano Atlántico y por otro lado los Estados árticos de la OTAN han llevado a cabo inversiones en sistemas de vigilancia, alerta temprana y misiles balísticos de defensa. Asimismo, Estados Unidos ha encomendado a la Segunda Flota a que opere en el ártico y el norte del Atlántico (Evers, 2021).

Sin embargo, dentro de la organización hay diferentes visiones sobre el rol que esta debe cumplir. Por ejemplo, Canadá prefiere que la OTAN cumpla un rol mínimo para no debilitar el poder de decisión de los Estados árticos y evitar el ingreso de Estados no árticos que forman parte de la alianza a participar en la toma de decisiones. Por otra parte, países como Noruega preferirían un mayor rol de la organización dada su cercanía a Rusia (Evers, 2021).

## Conclusiones

La región del ártico resulta ser un vecindario complejo, donde no solo hay actores cuyos intereses se superponen, sino que también las condiciones propias de la zona hacen que sea aún más impredecible. Respecto a estas

últimas, están ligadas a cuestiones del cambio climático y cuan grave sea su impacto en el derretimiento de los hielos y el aumento de los niveles del mar. Sin embargo, en un futuro próximo serán necesarias inversiones considerables para garantizar la navegabilidad anual de la ruta. Para ello es clave invertir en rompehielos con mayor potencia para atravesar los hielos árticos, los cuales usualmente suelen ser de tipo nuclear, y que a su vez abran rutas de mayor ancho para que embarcaciones más grandes puedan realizar su paso por allí. Por otra parte, se debe mejorar la capacidad de búsqueda y rescate, lo cual también involucra llevar a cabo inversiones. Estas decisiones también se deben ver reflejadas en los costos de transporte para que sean rentables.

Las inversiones realizadas en infraestructura, tales como la radarización, construcción de puertos o de la flota naval beneficia a dos cuestiones centrales para Rusia. Por un lado, favorece el desarrollo de la Zona Ártica, región que es inaccesible de otra manera y, por otra parte, brinda seguridad a los gobiernos y empresas extranjeras que deseen utilizar la Ruta Marítima del Norte como línea de transporte entre el Atlántico y el Pacífico.

Sin embargo, otro eje de atención para Moscú que es altamente relevante es la competencia por la supremacía en el ártico. Especialmente en aquella entre Estados Unidos (y consecuentemente con la OTAN) y China, en un contexto global de competencia entre Washington y Beijing. Si bien fortalecer la relación sino rusa es favorable, Moscú debe ser cauteloso en su balance de intereses respecto al ártico, ya que las inversiones chinas son positivas para llevar adelante el objetivo de desarrollar la Zona Ártica, pero un aumento de la presencia militar china puede resultar en una amenaza para la supremacía rusa en la región.

## Bibliografía

- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.* (1982). Recuperado el 11 de 10 de 2021, de [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf)
- Evers, Z. M. (2021). *NATO and Russia in the Arctic*. Recuperado el 09 de 10 de 2021
- Fedorov, V., Zhuravel, V., Grinyaev, S., & Medvedev, D. (2020). *The Northern Sea Route: problems and prospects of development of transport route in the Arctic*. Recuperado el 07 de 10 de 2021
- Gunnarsson, B., & Moe, A. (2021). *Ten Years of International Shipping on the Northern Sea Route: Trends and Challenges*. Recuperado el 07 de 10 de 2021
- Moe, A. (2020). *A new Russian policy for the Northern sea route? State interests, key stakeholders and economic opportunities in changing times*. Recuperado el 10 de 10 de 2021, de <https://doi.org/10.1080/2154896X.2020.1799611>
- Pincus, R. (2020). *Three-Way Power Dynamics in the Arctic*. Recuperado el 13 de 10 de 2021, de <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26891883>
- Sergunin, A., & Gjørv, G. H. (2020). *The Politics of Russian Arctic shipping: evolving security and geopolitical factors*. Recuperado el 12 de 10 de 2021, de <https://doi.org/10.1080/2154896X.2020.1799613>
- Skripnuk, D., Iliyushchenko, I., Kulik, S., & Stepanova, M. (2020). *Analysis of the current state of the Northern Sea Route and the potential development of the icebreaker fleet*. Retrieved 10 7, 2021
- The Economist. (24 de 09 de 2018). *What is the Northern Sea Route?*. Recuperado el 11 de 10 de 2021, de <https://www.economist.com/the-economist-explains/2018/09/24/what-is-the-northern-sea-route>
- White House. (2021). *Interim National Security Strategic Guidance*. Obtenido de <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>