

Capítulo séptimo

La apertura de la ruta marítima septentrional del Ártico: oportunidades y amenazas para una Rusia resurgente

Anya Clare Sheperd

Resumen

Este estudio es un intento de comprender la amenaza potencial para Europa que supone la proximidad de Rusia y el control actual de la ruta marítima septentrional (NSR por sus siglas en inglés), que, con el derretimiento del hielo del Ártico, se está convirtiendo en una opción viable para el transporte marítimo. Un examen del poder de Rusia para influir la actividad en la ruta, y la importancia relativa de la ruta para Europa, permite evaluar hasta qué punto Rusia puede obtener una «ventaja estratégica» debido a su proximidad a la ruta.

Los resultados muestran que en lugar de codiciar la ventaja estratégica, los imperativos económicos para desarrollar la ruta y la región ártica son tales que Rusia debe subordinarse a China, para asegurar la inversión económica. China, que se basa en sus fuertes lazos y sus fiables conexiones marítimas con Europa como su principal mercado de exportación, es, potencialmente, la más beneficiada por la apertura de la ruta marítima del norte. La posición cada vez más dominante del Estado chino sobre Rusia es, por lo tanto, la mejor garantía contra cualquier intento de interferir en el comercio de Asia Oriental con Europa en la NSR.

Palabras clave

Rusia, Ártico, transporte, poder.

The opening of the Northern Sea Route: opportunities and threats for a resurgent Russia

Summary

This study is an attempt to understand the potential threat to Europe inherent in the opening of the Northern Sea Route (NSR) which, with the melting of Arctic ice, is becoming a viable option for maritime transport. An examination of Russia's ability to influence activity on the route, and the relative importance of the route for Europe, allows an assessment the extent to which Russia can obtain 'strategic advantage' as a result of its geographic position.

The results show that instead of conveying strategic advantage, the economic imperatives for developing the route and the Arctic region are such that Russia must subordinate itself to China in order to secure economic investment. China relies on its strong ties and reliable maritime connections with Europe, as its main export market, and therefore has, potentially, the most to benefit from the opening of the Northern Sea Route. The increasingly dominant position of the Chinese state over Russia is therefore the best guarantee against any attempt by Russia to interfere in East Asian trade with Europe via the NSR.

Keywords

Russia, Arctic, transport, power, NSR.

Glosario de acrónimos

BRI	Belt and Road Initiative («Iniciativa de Cinturón y Carretera»)
ICS	International Chamber of Shipping (Cámara Naviera Internacional)
NEP	North East Passage (Paso del Noroeste)
NN.UU.	Naciones Unidas
NSR	Northern Sea Route (Ruta Marítima Septentrional)
OMI	Organización Marítima Internacional
PC	Polar Code (Código Polar)
SAR	Search and Rescue (Búsqueda y Rescate)
SCR	Suez Canal Route (Ruta por el Canal de Suez)
TPM	Tonelaje de Peso Muerto
UE	Unión Europea
UNCLOS	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
ZEE	Zona Económica Exclusiva

Introducción

Las relaciones entre la Federación Rusa (en adelante «Rusia») y Occidente durante el periodo que comprende desde el final de la Guerra Fría hasta principios del siglo XXI fueron razonablemente buenas; pero en esta última década se han deteriorado hasta el punto de que Rusia vuelve a ser vista como una amenaza potencial para los intereses de Europa¹. El presidente ruso Vladimir Putin ha llevado a cabo intervenciones militares para lograr sus objetivos de política exterior, primero en Georgia (2008), luego en Crimea (2014) y, más recientemente, en Siria. Intervenciones que se han realizado al margen de las reglas y normas aceptadas internacionalmente.

La anexión de Crimea fue condenada por la Unión Europea. Para tratar de revertir la situación la Unión impuso sanciones económicas a Rusia. Las sanciones no han sido efectivas, pero su consecuencia es que Rusia considera ahora a Europa como un competidor económico y militar, como prueba la retórica rusa, cada vez más belicosa. Los acuerdos de cooperación existentes entre la Federación Rusa y Occidente, un legado de la época de distensión post Guerra Fría, están congelados y tienen muy pocos visos de reactivarse en el futuro. En lugar de a Europa, Rusia se dirige ahora hacia el este en busca de socios políticos y económicos. Rusia mira ahora sobre todo hacia China, a la quiere hacer su gran socio estratégico.

Esto causa una cierta zozobra en la Unión Europea. Entre otros muchos asuntos, preocupa el futuro de los oleoductos Nord Stream 1 y 2², ya que algunos Estados europeos dependen cada vez más de recursos de petróleo y gas de origen ruso, que son transportados por redes de distribución de propiedad rusa. Y es bien conocido que Rusia ha usado el control de sus redes de gas y de petróleo como herramientas geopolíticas en el pasado reciente³.

¹ LARRABEE, F. S.; PEZARD, S., et al. *Russia and the West after the Ukrainian crisis: European vulnerabilities to Russian pressures*. Santa Monica: RAND Corporation, 2017.

² Nord Stream 1 y 2 son gasoductos que suministran gas natural a Europa desde Rusia, propiedad de la empresa energética rusa Gazprom. Los detalles de la preocupación de los Estados europeos de que Gazprom había «aprovechado su dominio condicionando los suministros de gas... para obtener ciertos compromisos no relacionados» de los clientes, con objetivos geopolíticos, están disponibles en <https://euobserver.com/foreign/141584>.

³ RETTMAN, A. «EU documents lay bare Russian energy abuse». *EU Observer*. 12 abril 2018. <https://euobserver.com/foreign/141584>.

Se puede establecer un paralelismo entre el control de los oleoductos y gasoductos y el control de las rutas marítimas a través de las cuales fluyen productos clave para las economías modernas. Al igual que en Irán (estrecho de Ormuz), Egipto (canal de Suez) y Panamá (canal de Panamá), otros países adyacentes a las principales rutas marítimas tienen el potencial de interrumpir –o condicionar– el flujo mundial de mercancías. El derretimiento del hielo del Ártico y la subsiguiente apertura de nuevas rutas marítimas polares puede ofrecer a Rusia una palanca geopolítica, condicionando el futuro flujo de mercancías entre Europa y Asia.

Ruta marítima septentrional

A medida que el hielo ha ido retrocediendo, se han abierto dos rutas marítimas a través del Ártico: el paso del noroeste (a lo largo de la costa norte de Canadá) y la ruta marítima septentrional (a lo largo de la costa norte de Rusia)⁴ (figura 1). De las dos, se considera que la ruta marítima septentrional, la más cercana a Rusia, (NSR por sus siglas en inglés) ofrece las oportunidades más realistas a corto plazo para el transporte marítimo mundial.

La NSR en teoría brinda una opción atractiva para el transporte de mercancías entre el Lejano Oriente (definido en este estudio como China, Japón y la República de Corea) y Europa. La distancia entre el puerto más concurrido del mundo, Shanghái, en China y el puerto más concurrido de Europa⁵, Rotterdam, en los Países Bajos, es de 11.998 millas náuticas⁶ (nm) en la tradicional ruta sur a través del canal de Suez, pero solo de 5.702 nm en la NSR⁷. Esta distancia más corta puede representar un ahorro significativo de tiempo y combustible para los buques que utilicen la ruta del Ártico⁸.

⁴ Una tercera ruta, la ruta transpolar sobre el Polo Norte, es posible para los buques rompehielos, pero no se considera probable que sea viable para el transporte marítimo comercial en cualquier época del año, en un futuro próximo.

⁵ Por volumen. Véase la tabla 1.

⁶ Milla náutica. 1 nm = 1.852 metros, o 1,15 millas estatutarias.

⁷ TSENG, P-H. & PILCHER, N. «Assessing the shipping in the northern sea route: a qualitative approach». *Maritime Business Review*, Vol. 2, Issue 4. 2017, pp. 389-409.

⁸ Los ahorros reales de tiempo y combustible varían, ya que son un factor de velocidad de tránsito en las condiciones de hielo predominantes.

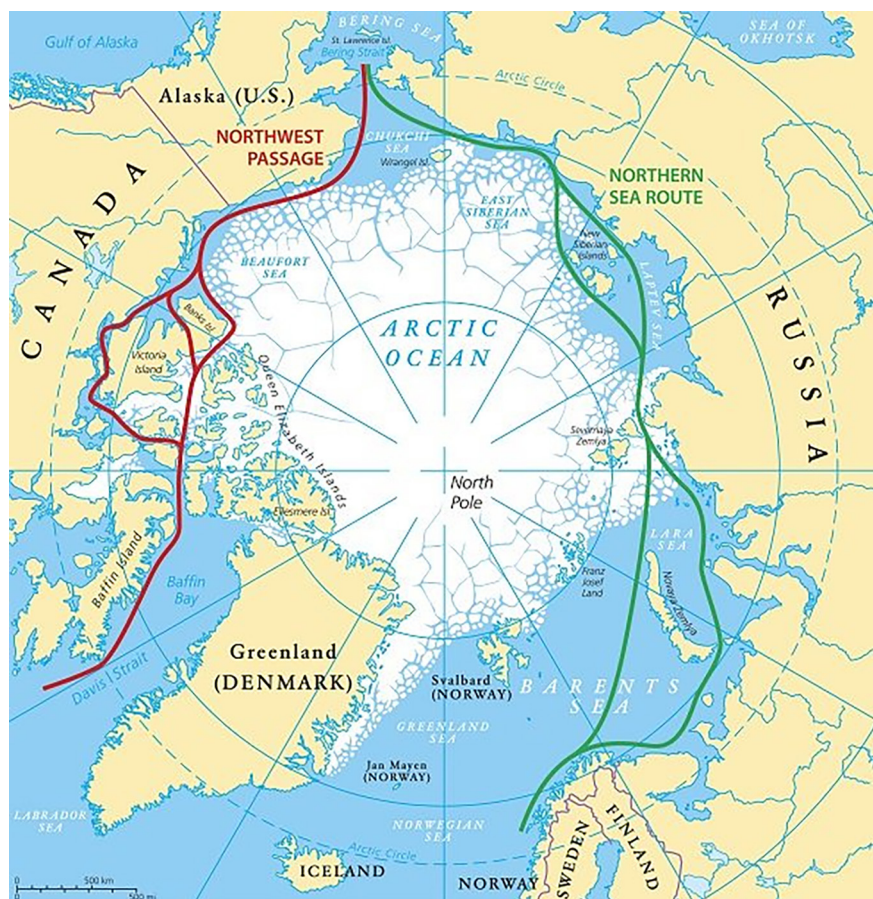


Figura 1. Rutas de navegación polar. Fuente: www.porttechnology.org/news/china_whitepaper_proposes_polar_silk_road_for_shipping

En caso de que la NSR se convirtiera en una parte significativa del sistema global de rutas de tráfico marítimo, Rusia podría, en virtud de la proximidad y de los derechos legales asociados, obtener un medio para influir en la entrega de mercancías a Europa. Por lo tanto, la posible apertura de la NSR representa tanto una oportunidad como una amenaza para Europa.

A pesar de la retórica ocasional de confrontación en otras esferas, Rusia sigue siendo un actor activo en foros regionales como el Consejo Ártico, en donde aboga por la cooperación en el seno del marco jurídico internacional⁹. El tono conciliador parece indicar

⁹ PEZARD, S. et al. *Maintaining Arctic Cooperation with Russia*. Santa Monica: RAND Corporation, 2017.

que Rusia desea que el Ártico sea un área de cooperación y no de conflicto; Rusia en el Ártico ofrece una rama de olivo, lo que parece una contradicción con las políticas que lleva a cabo en otros lugares de sus fronteras.

La posición de Europa y EE. UU. es permanecer abiertas al diálogo con Rusia, buscar la normalización de las relaciones y esperar un cambio de Rusia hacia una política exterior menos agresiva¹⁰. Sin embargo, sigue existiendo el riesgo de que el enfoque cooperativo de Rusia en el Ártico sea falso y oculte un objetivo más beligerante.

Objetivo de la investigación

El objetivo principal de esta investigación es comprender el cambio geopolítico inherente en la apertura de la NSR, identificar si existe una amenaza a Europa, y responder a la pregunta de hasta qué punto la apertura de la NSR a través del Ártico ofrece una ventaja estratégica a Rusia.

Para ello se va a definir qué es una «ventaja estratégica» de la forma que lo hacen Barnett y Duvall (2005) en su estudio sobre la naturaleza del poder en la política internacional: «la capacidad de los Estados de usar recursos materiales para conseguir que otros hagan lo que de otro modo no harían»¹¹. Argumentan que hay dos elementos de poder de un Estado, que ellos llaman «poder sobre» y «poder para»¹².

El «poder para» proporciona libertad de acción y la capacidad de configurar la situación para lograr fines específicos. Esto también puede verse como una combinación de la voluntad política de hacer y la capacidad de llevarlo a cabo. En ese sentido y para la NSR se va a examinar:

- Respecto a la «voluntad política», cómo es la política exterior rusa y cuál es la retórica que usan sus dirigentes en relación con la NSR.
- Respecto al marco jurídico, cuáles son las libertades y limitaciones impuestas a Rusia por el derecho internacional vigente.

¹⁰ PEZARD, S. *et al.* y CONDE PÉREZ, E. & YANEVA, Z. «The European Arctic Policy in Progress». *Polar Science* 10. 2016, pp. 441-449.

¹¹ BARNETT, M. & DUVALL, R. «Power in International Politics». *International Organization*, 59(1). Cambridge Core, 2005, pp. 39-75.

¹² *Ibíd.*

- Respecto a la capacidad económica, de qué medios dispone Rusia para desarrollar la NSR y las obligaciones e interdependencias asociadas.

El «poder sobre» implica dominación y la capacidad de ejercer la propia voluntad sobre los demás a través de su dependencia. En este estudio, se considera que esto se debe a la importancia relativa de la NSR como arteria marítima global y a cualquier dependencia posterior de la ruta por parte de otros Estados. Se examinará lo siguiente para determinar el «poder sobre» que pudiera ejercer Rusia:

- Respecto a la viabilidad física, las características físicas que influyen en la posibilidad de usarse como ruta de navegación.
- Respecto a la importancia relativa, la demanda comercial actual, el potencial de la NSR y sus ventajas sobre las rutas existentes.

Este estudio utilizará este paradigma de poder para determinar en qué medida operan las dos variables y si generan una ventaja estratégica de Rusia sobre Europa. Para evaluar la situación, se plantean las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las prioridades geopolíticas de Rusia con respecto a la NSR?
- ¿Qué derechos legales tiene Rusia para influir en el uso de la NSR?
- ¿Las condiciones de hielo previstas permiten que la NSR sea una alternativa viable a las rutas existentes?
- ¿Existen suficientes ventajas para convencer a las compañías navieras de que inviertan en la NSR?
- ¿Será la ruta lo suficientemente importante como para crear una dependencia en la entrega de mercancías a Europa?
- ¿Tiene Rusia la capacidad económica y tecnológica para desarrollar la infraestructura necesaria para apoyar a la NSR?

Teorías de las relaciones internacionales

Las opiniones sobre la verdadera naturaleza de las ambiciones de Rusia en el Ártico parecen estar habitualmente divididas en dos grupos opuestos¹³, basados en las teorías de las relaciones internacionales del realismo y el liberalismo.

¹³ DEVATKIN, P. *Russia's Arctic Strategy: Aimed at conflict or cooperation?* The Arctic Institute, 2018.

Los defensores de la teoría realista sugieren que las acciones de los Estados están motivadas por el poder y las ganancias de poder respecto a terceros. Bajo el paradigma realista, las acciones de Rusia en el Ártico podrían formar parte de una campaña más amplia para recuperar el estatus de potencia mundial que perdió con el colapso de la Unión Soviética.

El neorrealismo atempera la teoría realista y sugiere que los Estados están motivados por la supervivencia. La búsqueda de poder es relativa, no absoluta, para así asegurar su supervivencia y defender sus intereses¹⁴. El potencial de beneficios económicos en el Ártico es un factor significativo en la planificación rusa y la realización de estas ambiciones requerirá un compromiso con los intereses y demandas de otros Estados árticos. Sin embargo, el objetivo final sería obtener o reforzar el dominio ruso en la región.

La teoría liberal sostiene que las instituciones globales son los elementos clave del sistema mundial, y que los Estados se crean y se subordinan voluntariamente a tales organizaciones en reconocimiento de los beneficios que se pueden lograr a través de la cooperación. Como resultado, la búsqueda de poder está limitada y condicionada por la necesidad de colaborar. Los Estados priorizan la cooperación por encima de los intereses individuales y aceptan la necesidad de un conjunto reconocido de reglas y normas consensuadas a nivel mundial.

Los liberalistas también destacan el papel de los imperativos comerciales, que requieren que un proveedor de servicios cumpla con ciertas normas de conducta. Para tener éxito económico y mantener relaciones comerciales y de negocios, los Estados no son libres de ejercer su propia voluntad a expensas de los demás¹⁵.

Es posible que las realidades de operar dentro del actual marco regulatorio del Ártico –bajo los imperativos comerciales y de libre mercado del transporte marítimo mundial– sirvan para frenar los intentos rusos de explotar plenamente el potencial geopolítico de la NSR; esto apoyaría la teoría liberalista. A pesar de ello, cualquier aparente voluntad por parte de Rusia de actuar al margen de las normas internacionales podría cuestionar los argumentos

¹⁴ BAYLIS, J.; SMITH, S. & OWENS, P. *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*. 4th Ed. New York: Oxford University Press, 2008.

¹⁵ BAYLIS, J.; SMITH, S. & OWENS, P. 2008.

liberalistas de que los objetivos del Estado ruso son exclusivamente de desarrollo económico.

Esta división teórica ha llevado a una confrontación de perspectivas sobre las intenciones de Rusia en el Ártico: una pesimista, que se corresponde con la visión realista y otra optimista, de enfoque liberal. Es posible, sin embargo, que la situación tenga matices que hagan que ambos modelos teóricos sean aplicables. Aunque la premisa de este estudio (que Rusia busca ganancias geopolíticas) es inherentemente realista, se van a explorar objetivamente ambas posiciones: en primer lugar, lo que Rusia podría potencialmente hacer, desde una perspectiva realista y en segundo lugar, los límites de lo que Rusia es capaz de hacer, si se ve constreñida por los condicionantes de la estructura legal internacional y por sus necesidades de cooperación e interdependencia, especialmente en el desarrollo económico del Ártico.

Alcance de la investigación

Se ha estudiado un periodo de tiempo, de 2000 a 2030, que permite evaluar los progresos realizados en relación con la política rusa del Ártico desde 2000. Un estudio hasta 2030 abarca un lapso temporal en el que se prevé un cambio en las condiciones de hielo, pero dentro del cual se puede suponer que la situación política y los objetivos de la política exterior de Rusia son estables.

Dado que no existe una «ruta marítima septentrional» fija (la ruta en uso varía en función de las condiciones del hielo), se considera que las aguas de la NSR se extienden desde el mar de Barents en el oeste hasta el estrecho de Bering en el este.

El estudio examina el «transporte marítimo de tránsito utilizando la NSR». El término tránsito se refiere a los buques que pasan por una región, a menudo sin hacer escala en la ruta, en este caso entre Europa y Asia Oriental. Son estos buques los que de otro modo tendrían que utilizar rutas alternativas, como el canal de Suez. Esto difiere del «transporte marítimo de destino», que opera desde y entre puertos a lo largo de la longitud de la NSR. Los buques que prestan servicio a instalaciones de petróleo y gas a lo largo de la costa rusa son ejemplos de transporte marítimo de destino y, por lo tanto, no entran en el ámbito de este trabajo.

Las cuestiones ambientales relacionadas con el uso del Ártico y las oportunidades económicas en la extracción de recursos naturales también están fuera del alcance de este estudio.

El contexto político

La política ártica de la Federación Rusa

Aunque las oportunidades económicas son sustanciales, la apertura de la costa norte es un cambio geopolítico fundamental para Rusia. En el pasado, el hielo del Ártico y la vasta naturaleza salvaje de Siberia protegían el centro vital. En la actualidad, el Ártico aporta hasta el 20 % del PIB de Rusia¹⁶, principalmente a partir de la extracción de recursos, y, con las instalaciones asociadas y la NSR, elementos de infraestructura nacional crítica están situados en los márgenes del Estado y expuestos a amenazas externas.

Este cambio está alterando las prioridades de seguridad del Estado, ya que Rusia trata de equilibrar los elementos económicos y de seguridad del desarrollo de la costa norte. En esta sección se revisan los documentos y anuncios de política relevantes, para comprender mejor las preocupaciones y ambiciones de Rusia en la región.

Desarrollo de la política ártica

Los «Fundamentos de la política de Estado de la Federación Rusa en la región ártica» (2000)¹⁷ muestran que, en el momento de la llegada de Vladimir Putin a la Presidencia de Rusia, la principal preocupación era la necesidad de seguridad y defensa en el Ártico, para proteger los intereses de Rusia frente a cualquier agresión externa.

Los «Fundamentos de la política de Estado de la Federación Rusa en el Ártico para el periodo hasta 2020 y más allá» (2008)¹⁸ es una ambiciosa y amplia declaración de intenciones para desarrollar todo el Ártico ruso, incluida la mejora de la accesibilidad y las condiciones sociales. Anticipó que un Ártico cada vez más abierto será una fuente clave de recursos naturales e ingresos para Rusia, con predicciones de que la NSR se convertirá en una importante arteria de transporte internacional.

¹⁶ DEVATKIN, P. 2018.

¹⁷ RUSSIAN GOVERNMENT. *Basics of the State policy of the Russian Federation in the Arctic Region*. 2000.

¹⁸ RUSSIAN GOVERNMENT. *Basics of the State policy of the Russian Federation in the Arctic for the period till 2020 and for a further perspective*. Approved 18 Sep 2008. Publicado 30 mar 2009 en *Rossiyskaya Gazeta*.

La estrategia de desarrollo esboza un plan de tres etapas en el que el periodo 2008-2010 es una fase preparatoria, y 2010-2015 supondría la «creación y desarrollo de una infraestructura y un sistema de gestión de la ruta marítima del norte». Por último, establece que la transformación del Ártico en una «base estratégica de recursos» debe completarse durante el periodo 2016-2020¹⁹.

En el Foro Ártico de 2010, el presidente Putin reiteró la necesidad de apoyar «los puntos de crecimiento económico y los incentivos para la inversión nacional y extranjera a gran escala», citando la predicción de que el Ártico podría desarrollarse para convertirse en un «centro mundial de transporte en los próximos 50 años»²⁰.

La «Estrategia de Desarrollo del Ártico ruso y la provisión de seguridad nacional para el periodo hasta 2020» (2013), actualizó la política de 2008, para definir los «mecanismos, formas y medios básicos para lograr los objetivos y prioridades estratégicos para el desarrollo sostenible de la zona del Ártico». En contraste con la ambición anterior, el documento ofrece una descripción clara de las dificultades para lograr las mejoras sociales y económicas necesarias para poder ejecutar el plan anterior. Entre otras cosas, destaca cuestiones sociales como la baja densidad de población y el desequilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra y de cualificaciones. Además, la infraestructura básica de transporte está subdesarrollada, el apoyo hidrográfico y meteorológico a la navegación es insuficiente y no existe una infraestructura moderna de telecomunicaciones. También se destaca la necesidad de que las instituciones financieras internacionales y las inversiones extranjeras asignen recursos para posibilitar el desarrollo.

Después de Crimea, a finales de 2014, a medida que Rusia está cada vez más aislada, hay una clara sensación de frustración en el discurso de Putin ante la Asamblea Federal (diciembre de 2014)²¹ y una declaración de que Rusia debe depender de sus propios medios, sin la ayuda del mundo exterior. Este discurso se menciona más adelante.

Sin embargo, en 2017, con las nuevas dificultades económicas impuestas por las sanciones occidentales, es evidente que Rusia no puede alcanzar sus objetivos en el Ártico sin ayuda exterior. En el discurso pronunciado por Putin en el foro «Ártico: Territorio

¹⁹ Ibid.

²⁰ PUTIN, V. «Speech and Closing Remarks to Arctic Forum in Moscow». 24 septiembre 2010. Traducción por Burgess, P., Arctic Portal.

²¹ PUTIN, V. «Presidential Address to the Federal Assembly». 4 diciembre 2014.

de Diálogo» en 2017, adopta un tono mucho más conciliador, en reconocimiento de la necesidad de atraer a clientes de pago mediante la promoción activa del uso de la NSR como alternativa a Suez. Invitó «a los colegas extranjeros a aprovechar activamente las oportunidades que ofrece la ruta marítima septentrional», con la siguiente declaración:

«También entendemos que para que este corredor sea competitivo, universal y deseado para el transporte de todo tipo de mercancías, desde las materias primas hasta los contenedores, debemos crear las condiciones más favorables para las empresas de transporte que cumplan con los estándares internacionales más modernos en esta materia»²².

Esto representa un cambio con respecto a la confianza inicial de que habría suficiente demanda para que la ruta se convirtiera en un «centro mundial de transporte».

Más recientemente, se han producido varios cambios de la política relacionada con el uso de la NSR que sugieren que Rusia podría estar adoptando una postura más inflexible. Mientras que en el pasado solo los rompehielos con bandera rusa podían operar en la NSR, en diciembre de 2018 se introdujeron cambios en el Código de la Marina Mercante rusa para prohibir a los buques con bandera extranjera el transporte de petróleo, gas natural o carbón en la ruta²³.

Política vs. intención

En contraste con el tono conciliador de gran parte de la política publicada, el discurso del presidente Putin ante la Asamblea Federal en diciembre de 2014 reveló un nivel de desconfianza y frustración que contrasta fuertemente con el tono de la política publicada y que, potencialmente, subyace en gran parte de la formulación de la política rusa. En él, destacó la aparente hipocresía de la condena occidental de la acción en Crimea, alegando que las naciones occidentales alardeaban del derecho internacional en Irak, Afganistán y Libia. Denunció el sistema mundial unipolar como perjudicial para la estabilidad internacional, afirmando que

²² PUTIN, V. «Speech at the 'Arctic: Territory of Dialogue' International Arctic Forum». 30 marzo 2017.

²³ HUMPERT, M. «Novatek Allowed to Operate Foreign LNG Carriers on Northern Sea Route». *High North News*. 21 marzo 2019.

las acciones unilaterales de los EE. UU. socavan la autoridad de instituciones internacionales como la ONU.

Putin también afirmó que la expansión de la OTAN y la militarización hasta las fronteras rusas es una provocación y va en contra de los acuerdos anteriores. Sostuvo que esto es parte de una «política de contención» más amplia que busca restringir tanto el desarrollo económico de Rusia como su influencia internacional, y que evoca una narrativa de resistencia contra un Occidente agresivo, que está trabajando activamente para negar el retorno de Rusia a su anterior posición de potencia global²⁴.

Hay dos líneas retóricas distintas en la política del Ártico ruso, que varían según el departamento de Estado de origen²⁵:

- Realismo. El Consejo de Seguridad de Rusia y el Ministerio de Defensa destacan las amenazas externas y la necesidad de aumentar la capacidad militar para garantizar la seguridad nacional.
- Liberalismo. Los Ministerios de Asuntos Exteriores, Transporte y Energía ofrecen un enfoque más pragmático, orientado a la cooperación para maximizar los beneficios económicos y de desarrollo²⁶.

En diciembre de 2018, la empresa nuclear estatal rusa Rosatom sustituyó al Ministerio de Transporte como organismo encargado de supervisar el desarrollo y el funcionamiento de la NSR. Si bien en el pasado la empresa gestionaba la flota nuclear de rompehielos, su mandato se ha ampliado, debido al deseo de centralizar el control y revitalizar el programa²⁷. Rosatom tiene ahora la tarea de desarrollar la infraestructura, regular el envío de NSR y mejorar las comunicaciones y la respuesta de emergencia. Se ha sugerido²⁸ que el cambio del liberal Ministerio de Transporte a Rosatom puede indicar un nuevo enfoque del Ártico más cauteloso y basado en la seguridad, debido a los fuertes lazos tradicionales de Rosatom con los servicios de seguridad rusos.

²⁴ PUTIN, V. «Presidential Address to the Federal Assembly». 4 diciembre 2014.

²⁵ DEVATKIN, P. 2018.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ ASTRASHEUSKAYA, N. «Russia gives nuclear group control of Arctic Sea Route». *Financial Times*. 13 diciembre 2018.

²⁸ STRONSKI, P. & NG, N. *Cooperation and Competition. Russia and China in Central Asia, the Russian Far East, and the Arctic*. Carnegie Endowment for International Peace. 2018.

¿Cuáles son las prioridades geopolíticas de Rusia con respecto a la NSR?

Las siguientes cuestiones resultan evidentes en el examen de la política rusa:

- Un requisito para explotar los recursos naturales del Ártico como fuente vital de riqueza económica para Rusia.
- Necesidad de desarrollar la región en su conjunto (incluyendo mejoras sociales, de infraestructura y tecnológicas).
- Un plazo más amplio debido a las dificultades económicas y prácticas del desarrollo de la región del Ártico.
- Reconocimiento de la necesidad de inversión y asistencia internacional.
- Un cambio de asumir altos niveles de demanda a promover activamente el uso de la NSR.
- Compromiso reiterado de adherirse al derecho internacional y apoyar a las instituciones internacionales.

De los documentos políticos se desprende claramente que Rusia, con el derretimiento del hielo del Ártico, se siente obligada a desarrollar la región ártica en su conjunto, tanto para explotar como para proteger sus activos en la región. Para proporcionar la infraestructura, la mano de obra y los conocimientos necesarios para proteger la frontera septentrional, extraer la riqueza mineral y explotar la NSR es necesario invertir no solo en infraestructura y acceso a la región, sino también en las condiciones sociales de la población del Ártico.

La magnitud de este desafío es reconocida y ha comprobado el optimismo inicial. Se acepta la necesidad de inversiones y asociaciones externas y de crear condiciones administrativas y legislativas que hagan de la inversión en el Ártico ruso una opción atractiva para las empresas.

Es probable que la necesidad de asistencia económica externa sea un factor crítico en la toma de decisiones de Rusia, pero se verá atenuada por las preocupaciones de seguridad nacional, ya que Rusia teme perder el control del acceso a la frontera norte.

El marco legal

El estatuto jurídico de las aguas de la NSR es fundamental para que Rusia pueda controlar el paso de los buques o denegar el acceso a la ruta, sin invocar la ira de la comunidad internacional.

En la actualidad, la administración de la Ruta Marítima del Norte (NSRA) de Rusia gestiona la ruta y expide permisos de tránsito. También estipula el requisito de escolta de rompehielos²⁹, cuando se considere necesario, y el transporte de un piloto calificado en hielo³⁰, para ayudar a la navegación segura. Las tarifas para el rompehielos y el piloto son una importante fuente de ingresos. En la actualidad, para maximizar los ingresos del Estado, no se permite la operación de rompehielos con bandera no rusa en la ruta.

La situación jurídica actual de la NSR y el derecho de Rusia a ejercer el control de acceso están sujetos a una disputa de 60 años entre Rusia y los Estados Unidos.

El marco jurídico internacional

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS)³¹ de 1982, define el uso legal, la distribución y la jurisdicción de los mares del mundo. Hasta abril de 2019, 168 Estados, incluida Rusia, habían ratificado la Convención (Estados Unidos es una notable excepción). A continuación se exponen las cláusulas clave relativas al estatuto jurídico de la NSR (véase también la figura 2).

La zona económica exclusiva

La zona económica exclusiva (ZEE) de un Estado se extiende hasta 200 nm desde la línea de base³². En esta área el Estado tiene derechos exclusivos para la explotación de cualquier recurso natural. Sin embargo, los buques de todos los Estados tienen el derecho a la libertad de navegación.

En la ZEE, los derechos del Estado ribereño a influir en las actividades de los buques son extremadamente limitados. En el Artículo, sin embargo, Rusia puede ejercer un mayor grado de control sobre las actividades en su ZEE, en virtud del artículo 234 de la UNCLOS:

²⁹ Para pasar a través del hielo que excede las capacidades de rompehielos del propio buque, el buque necesitará un buque rompehielos especializado como escolta. El barco escoltado sigue en el canal hecho por el rompehielos.

³⁰ Un piloto de hielo es un experto cualificado en navegación en hielo, que se une a un buque para asesorar al capitán y al equipo de navegación.

³¹ UNITED NATIONS. *UN Convention on the Law of the Sea*. 10 december 1982.

³² La línea de base es la línea a partir de la cual se trazan las zonas marítimas legalmente definidas. Normalmente corresponde a la línea de bajamar de la costa.

«Los Estados ribereños tienen derecho a aprobar y aplicar leyes y reglamentos no discriminatorios para prevenir, reducir y controlar la contaminación marina causada por los buques en zonas cubiertas de hielo dentro de los límites de la zona económica exclusiva... » (UNCLOS Art .234).

En las zonas cubiertas de hielo, esta ley permite a los Estados exigir determinadas disposiciones a los buques que navegan dentro de la ZEE, a fin de reducir el riesgo de que la contaminación marítima dañe el medio ambiente natural.

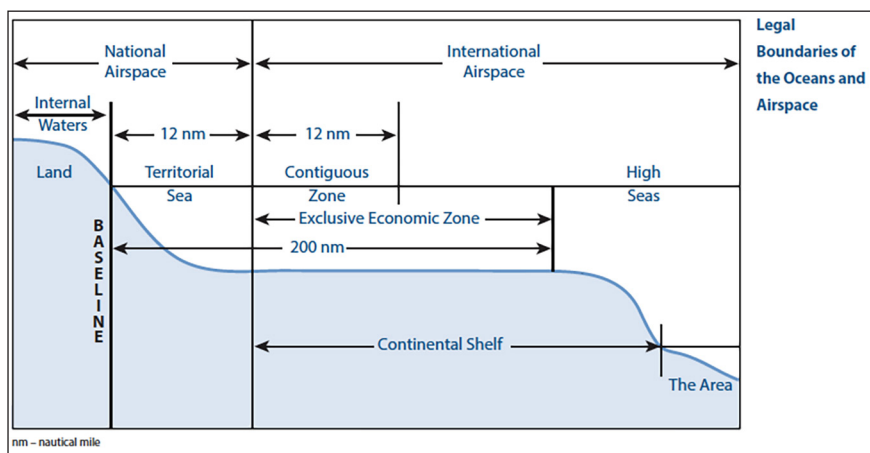


Figura 2. Límites jurídicos de los océanos y el espacio aéreo.
Fuente: <https://sites.tufts.edu/lawofthesea>

Los mares territoriales

La soberanía de un Estado ribereño se extiende hasta los límites de su mar territorial (artículo 2.1 de la UNCLOS). En línea con la mayoría de los Estados, Rusia reclama mares territoriales hasta 12 nm de la línea de base. Dentro de los mares territoriales, los buques de todos los Estados tienen el derecho de paso inocente, lo que significa que pueden transitar libremente, siempre y cuando dicho paso sea «continuo y expedito» y no sea «perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño» (Artículos 17, 18 y 19 de la UNCLOS).

En el mar territorial, el Estado ribereño puede adoptar leyes por razones como la seguridad de la navegación o la preservación del medio ambiente (apartado 1 del artículo 21 de la UNCLOS), pero no puede:

- a) «imponer requisitos a los buques extranjeros que tengan el efecto práctico de denegar o menoscabar el derecho de paso inocente; o
- b) discriminar en forma o de hecho a los buques de cualquier Estado o a los buques que transporten cargas con destino u origen en cualquier Estado o en su nombre» (artículo 24.1 de la UNCLOS).

En virtud de la UNCLOS, Rusia no puede impedir ni denegar el acceso a los buques que ejercen el derecho de paso inocente para transitar por sus mares territoriales.

Las aguas internas

Las aguas que llegan a tierra de la línea de base se clasifican como aguas interiores y se aplican las leyes del Estado ribereño. Cuando una costa tiene una sangría profunda, o hay islas en las inmediaciones de la costa, los Estados pueden trazar líneas de base rectas que abarquen bahías o islas (artículo 7 de la UNCLOS). En 1984 y 1985, la Unión Soviética declaró líneas de base que abarcaban las islas adyacentes a la costa norte, lo que dio lugar a que los estrechos de Vilkitsky, Shokalsky, Laptev, Sannikov y Kara (figura 3.) se convirtieran en aguas interiores. Con esta condición, cualquier buque que transite por el estrecho está sujeto a la legislación nacional rusa.

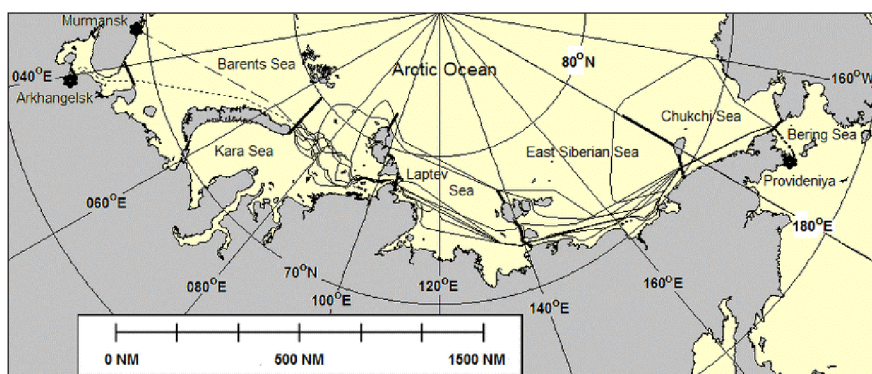


Figura 3. La NSR y las variantes de rutas hacia el este durante los pasos de apertura de hielo en 2008-2015: --- rutas hacia el este por la NSR, --- ruta Murmansk - NSR, --- ruta Arkhangelsk - NSR, --- límites de los mares (<http://www.naturalearthdata.com>)³³

³³ Fuente https://www.researchgate.net/figure/The-NSR-and-routes-variants-Eastward-during-ice-opening-passages-on-2008-2015---routes_fig1_316359348.

Por lo tanto, dentro de la UNCLOS, Rusia puede: imponer leyes para la prevención de la contaminación marítima en la ZEE; exigir que los buques solo transiten por los mares territoriales bajo el criterio de «paso inocente»; y controlar la entrada a sus aguas interiores, incluyendo sus estrechos costeros³⁴.

A pesar de ser signatario de la Convención, el marco jurídico actual impuesto por Rusia difiere del de la UNCLOS.

La posición rusa: una ruta nacional histórica

Rusia declara que la NSR es una «línea de comunicación nacional histórica unificada» (artículo 14 de la Ley federal sobre las aguas marítimas interiores, el mar territorial y la zona contigua de la Federación Rusa)³⁵, y reivindica el derecho a la jurisdicción sobre toda la NSR.

Argumenta que la NSR cae bajo el derecho internacional consuetudinario, que precedió a la UNCLOS de 1982³⁶, y que, bajo esta ley, las disposiciones de estatus «histórico» lo son:

- a) el Estado ribereño ha ejercido su soberanía sobre esas aguas durante un largo periodo de tiempo;
- b) las aguas tienen una importancia económica, de defensa y estratégica importante y especial para el país de que se trate;
- c) existe un reconocimiento tácito por parte de la mayoría de los Estados³⁷.

La doctrina jurídica soviética declaró que la ruta no puede ser considerada «internacional», ya que tradicionalmente solo era utilizada por buques soviéticos, y citó la inversión que implica el desarrollo de la infraestructura en la región para destacar la importancia de la ruta para el Estado. Bajo esta premisa, la URSS

³⁴ Por lo general, los Estados no exigen que los buques mercantes soliciten permiso previo para entrar en aguas interiores; sin embargo, los buques de guerra extranjeros deben solicitar autorización diplomática por adelantado, salvo en caso de emergencia.

³⁵ RUSSIAN GOVERNMENT. Federal Law FZ-221. *On internal waters, the territorial sea and the contiguous zone of the Russian Federation*. Approved July 17 July 1998, Last amended 13 July 2015. 1998.

³⁶ Aunque fue creada el 10 de diciembre de 1982, la UNCLOS entró en vigor el 16 de noviembre de 1994.

³⁷ GUDEV, P. *The Northern Sea Route: National or an International Transportation Corridor?* Russian International Affairs Council, 24 septiembre 2018.

controló el acceso a la NSR, cobró tarifas por su uso e hizo obligatorio el uso de rompehielos y el apoyo al practica de hielo³⁸.

La Federación de Rusia mantiene hoy este caso para reivindicar su jurisdicción. La Ley Federal FZ-132 del 28 de julio de 2012, «Sobre la introducción de cambios en actos legislativos individuales de la Federación Rusa relativos a la regulación estatal de la navegación comercial en la zona de la ruta marítima del norte»³⁹, introdujo el concepto de «zona de aguas de la NSR», que cubre todas las aguas adyacentes a la costa norte de Rusia, hasta el límite de 200 nm de la ZEE. Dentro de esta zona, las «Normas de navegación en la zona acuática de la ruta marítima del norte» nacionales rusas se imponen a todos los buques, a pesar de la existencia de zonas de estatuto jurídico diferente en virtud de la UNCLOS. Rusia refuerza su reivindicación citando los derechos que le confiere el artículo 234 de la UNCLOS para dictar las condiciones de tránsito en la NSR.

Aguas interiores y paso de tránsito

Las rutas de la NSR varían de acuerdo con las condiciones de hielo predominantes, sin embargo, las rutas más cortas y más frecuentemente utilizadas atraviesan los estrechos entre las islas rusas y el continente (figura 4).

La línea de base declarada por Rusia abarca estos estrechos y, por lo tanto, los buques que transitan por ellos se encuentran en aguas interiores y están sujetos a la legislación rusa. Rusia cita el requisito de que los buques pasen por estas aguas interiores para justificar la necesidad de obtener un permiso previo para transitar por la totalidad de la NSR⁴⁰.

La posición de EE. UU.

Los EE. UU. argumentan que el conjunto de la NSR debería clasificarse como un estrecho internacional. Según esta definición, Rusia no podía negar el acceso a los buques que transitaban por

³⁸ Ibid.

³⁹ RUSSIAN GOVERNMENT, MINISTRY OF TRANSPORT OF THE RUSSIAN FEDERATION. Federal Law FZ-132. *On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Concerning State Regulation of Merchant Shipping on the Water Area of the Northern Sea Route*. Approved 18 Jul 2012.

⁴⁰ TODOROV, A. The Russia-USA legal dispute over the straits of the Northern Sea Route and similar case of the Northwest Passage. *Arctic and North*, No. 29. 2017.



Figura 4. Línea de base declarada por Rusia y la NSR. Fuente: Lalonde & Lasserre, 2014

la ruta, y los buques podían operar libremente a lo largo de la costa norte de Rusia.

Cuando las rutas marítimas clave deben atravesar estrechos para pasar de una zona de la ZEE o de alta mar⁴¹ a otra, la UNCLOS estipula que los buques tienen derecho de paso en tránsito (artículos 37 y 38 de la UNCLOS). Estas rutas clave están clasificadas como estrechos internacionales y, aunque se sigue aplicando la condición jurídica existente de aguas interiores o mares territoriales, todos los buques tienen derecho a transitar sin trabas (aunque se aplican restricciones en relación con las actividades de los buques de guerra extranjeros). Los Estados ribereños de los estrechos internacionales no deben obstaculizar ni suspender el paso de tránsito por ningún motivo (artículo 44 de la UNCLOS).

En el término de la UNCLOS de «un estrecho utilizado para la navegación internacional» no se asigna ningún criterio específico para un estrecho internacional. Sin embargo, se sentó un precedente en el caso del canal de Corfú de 1949 (citado en TODOROV,

⁴¹ La alta mar es la zona situada fuera de la ZEE de todos los Estados; ningún Estado tiene jurisdicción y todos los buques tienen derecho a la libertad de navegación.

2017), que determinó que se deben cumplir las siguientes condiciones para que un estrecho sea considerado «internacional»:

- a) el estrecho debe conectar con partes de alta mar (requisito geográfico);
- b) y el estrecho debe utilizarse para la navegación internacional (requisito funcional - el volumen de tráfico es crucial)⁴².

No se discute la situación geográfica de la NSR, pero el volumen de tráfico actual no cumple el requisito funcional. En la actualidad, la situación favorece la postura rusa, pero un uso internacional cada vez mayor de la NSR puede socavar el caso legal.

La perspectiva de la comunidad naviera

A pesar de los argumentos de los EE. UU., hasta la fecha ningún otro país ha impugnado el estatus declarado por Rusia de la NSR⁴³. Sin embargo, la Cámara Naviera Internacional (ICS, por sus siglas en inglés)⁴⁴ se opone a que la jurisdicción nacional prevalezca sobre la UNCLOS, sosteniendo que;

«Deben evitarse las reglamentaciones unilaterales, nacionales o regionales que rigen la seguridad de los buques, la protección del medio ambiente y otros asuntos relacionados con la navegación, y no deben perjudicar a los buques registrados en Estados no ribereños del Ártico. Esto incluye reglamentos y mecanismos de aplicación que los Estados ribereños del Ártico podrían tratar de introducir dentro de las aguas cubiertas de hielo dentro de la zona económica exclusiva (ZEE) de 200 millas náuticas, que debería abordarse a nivel internacional a través del marco reglamentario proporcionado por la OMI»⁴⁵.

Sin apuntar específicamente a Rusia, la declaración del ICS cuestiona la posición rusa, declarando que el estatus de la ruta debe ser determinado a nivel internacional por la Organización Marítima Internacional (OMI), como la agencia de la ONU responsable de determinar las regulaciones y directrices para la operación de los buques en el mar.

⁴² TODOROV, A. 2017.

⁴³ ROSSI. 2014, citado en TODOROV, A. 2017.

⁴⁴ La Cámara Naviera Internacional (International Chamber of Shipping) es la principal asociación comercial de compañías navieras, que representa más del 80 % de la flota mercante mundial.

⁴⁵ INTERNATIONAL CHAMBER OF SHIPPING. *Position Paper on Arctic Shipping*. 2012.

¿Qué derecho legal tiene Rusia a influir en el uso de la NSR?

Las leyes impuestas por Rusia se ajustan en líneas generales a las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas, pero el requisito de solicitar permiso para transitar y operar con arreglo a la legislación rusa dentro de la ZEE es objeto de controversia. Aunque no hay indicios de una resolución en este momento, cualquier decisión tendría ramificaciones legales sobre la capacidad de Rusia para influir en las actividades de los buques que utilizan la NSR. Fundamentalmente, con el estatus actual, generalmente aceptado, Rusia tiene el derecho legal (por convención) de controlar el acceso a la ruta y, bajo los auspicios de la seguridad y la prevención de la contaminación, de declarar las condiciones para su uso.

En virtud de la UNCLOS, los derechos de los países ribereños deben ejercerse sin perjuicio de lo dispuesto en ella. Esto debería impedir cualquier intento de obstruir las acciones de los buques de un determinado Estado o empresa (por ejemplo, para apoyar los objetivos de la política exterior), pero Rusia podría, potencialmente, denegar el acceso o causar retrasos a los buques y, por lo tanto, repercutir en las actividades económicas, al tiempo que se mantiene dentro del marco jurídico vigente. Cualquier intento por parte de Rusia de lograr una obstrucción a largo plazo o de mayor alcance de la actividad de la NSR provocaría probablemente la ira de la comunidad marítima internacional.

Si la ruta se convierte en una vía fluvial más importante y verdaderamente internacional, es posible que la amplia aceptación del control ruso en el pasado cambie, y que la comunidad marítima pida que se reduzca el control ruso, se reduzcan los costes y la administración, y se elimine el requisito de obtener permiso para transitar. Además, es probable que cualquier intento de Rusia de interferir en el paso de los buques en la ruta, o de aplicar la legislación de manera no discriminatoria, sea impugnado por organismos como el ICS. La situación actual se adapta a las necesidades rusas; por lo tanto, les interesa evitar provocar cualquier descontento y mostrar buena gobernanza para evitar atraer el interés de la ONU/OMI. De lo contrario, se podría poner en peligro el estatuto jurídico de la NSR y los medios para ejercer el control y generar ingresos.

Si la cobertura de hielo se reduce hasta el punto de que los buques pueden transitar rutinariamente hacia el norte de las islas, en la ZEE en lugar de a través de los estrechos, el caso ruso se

ve aún más socavado, ya que ya no podría utilizar el argumento de las «aguas interiores» para justificar el control del acceso a la NSR. Además, si la zona ya no está «cubierta de hielo», se reduce la jurisdicción en virtud del artículo 234. Esto sugiere que, con el tiempo, la capacidad de Rusia para ejercer legalmente su influencia sobre la ruta disminuirá.

La viabilidad física

El impacto del cambio climático en el medio ambiente del Ártico está bien documentado, pero el ritmo y la naturaleza del cambio deben ser predecibles, para fomentar la inversión en el transporte marítimo del Ártico. Además, los efectos de las condiciones locales deben ser suficientemente comprendidos para proporcionar una previsión fiable, para la seguridad de la navegación y la confianza en la planificación de las rutas.

Estacionalidad

A pesar de que el Ártico está cada vez más libre de hielo durante los meses de verano, lo que suscita el interés por la NSR, en invierno las condiciones siguen siendo severas y la ruta sigue siendo en gran medida intransitable excepto para los rompehielos. Un estudio de 2017 sobre la accesibilidad del Ártico determinó que «la navegación sin escolta en el alto Ártico en verano puede ser posible ya en los años 2030-2040 y es probable después de los 2050», pero que «la navegación de invierno en el alto Ártico requerirá muy probablemente el apoyo de rompehielos debido a las condiciones altamente variables de los hielos marinos y los océanos en esta temporada»⁴⁶.

El precio alto del soporte para rompehielos, y la falta de garantía de un tránsito exitoso en condiciones invernales, impiden el uso rutinario de la NSR durante todo el año. Por lo tanto, una compañía naviera debe aceptar un modelo operativo que implique el cese de las operaciones cuando las condiciones de hielo lo exijan, o la adopción de un sistema de modo dual, en el que el mismo buque se utilice en la ruta sur (normalmente en el canal de Suez) durante los meses de invierno.

⁴⁶ AKSENOV, Y.; POPOVA, E., *et al.* «On the future navigability of Arctic sea routes: High-resolution projections of the Arctic Ocean and sea ice». *Marine Policy*, 75. 2017, pp. 300-317.

Duración del periodo de navegación

La reducción anual del hielo significa, sin embargo, que las longitudes respectivas de «verano» e «invierno» están cambiando; los veranos se están alargando. El periodo de navegación es el periodo de tiempo en el que la NSR está lo suficientemente libre de hielo como para permitir tránsitos, en su mayor parte, sin apoyo de rompehielos. Rogers, *et al* (2013)⁴⁷ empleó cuatro modelos para predecir los periodos de navegación en los que las rutas de navegación del Ártico estarían libres de hielo, en los que «libres de hielo» se definía como el 15 % de la cubierta de hielo, y viables para que un buque reforzado⁴⁸ transitara la ruta en su totalidad sin ayuda de un rompehielos. Los resultados (figura 5) predijeron que la NSR (en este caso *Northeast Passage*) estaría potencialmente (1 de 4 modelos) libre de hielo durante un mes (agosto) en 2030, y durante periodos cada vez más largos, alcanzando cinco meses (julio a noviembre) en 2090.

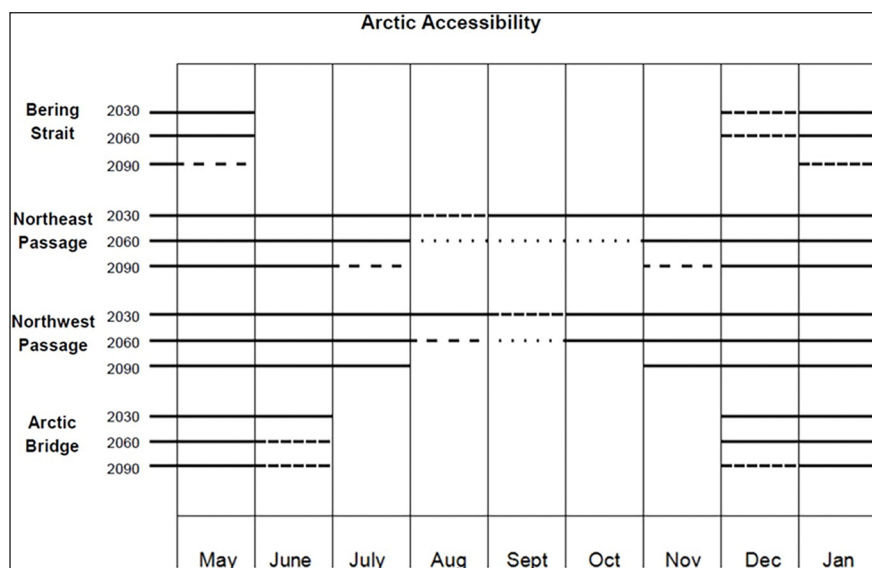


Figura 5. Proyección de la accesibilidad marina del Ártico (4 modelos)⁵¹.
Fuente: Rogers, et al. 2013

⁴⁷ ROGERS, T. S., *et al.* «Future Arctic marine access: analysis and evaluation of observations, models, and projections of sea ice». *The Cryosphere*, 7. 2013, pp. 321-332.

⁴⁸ Rogers consideró los buques de clase 7 del Código Polar (PC), es decir, de baja capacidad para operar en hielo.

Se considera que el periodo de navegación actual en la NSR es de julio a octubre, sin embargo, esto se limita a los buques con capacidad para operar en el hielo o con la escolta de rompehielos⁴⁹. Existe un amplio consenso de que la NSR no será factible para los buques sin algún grado de capacidad de hielo (buques de aguas abiertas), o escolta de rompehielos, durante al menos el periodo hasta 2030⁵⁰.

Dificultades en la predicción

El periodo de navegación, la velocidad potencial de los tránsitos y la necesidad de asistencia de rompehielos dependen de la extensión del hielo marino. Esta es la medida del área del océano donde al menos algo de hielo marino está presente (el NSIDC⁵² define como una concentración mínima de 15 %).

Un estudio de las observaciones de la extensión del hielo marino desde 1979 hasta 2017 (figura 6), realizado por la Red de Predicción de Hielo Marino (SIPN), muestra la disminución constante de la extensión del hielo marino ártico, pero también demuestra un alto grado de varianza, por año: en 2007 y 2012 se registraron niveles sin precedentes de derretimiento del hielo, muy por debajo de la tendencia proyectada.

Esta naturaleza impredecible de la extensión del hielo marino se ve exacerbada por factores locales. Por ejemplo, los informes del NSIDC de 2018 demostraron que la alta temperatura del aire no se correlaciona necesariamente con un mayor derretimiento del hielo. Sus analistas sugirieron que otros factores (en este caso las condiciones climáticas locales anticiclónicas en el mar de Be-

⁴⁹ CHNL. *NSR Transit Statistics*. 2019. <http://arctic-lia.com/?cat=27>.

⁵⁰ Ver por ejemplo: MELIA, Dr. N., *et al.* Future of the Sea: Implications from Opening Arctic Sea Routes. *Fore-sight - Future of the Sea Evidence Review*. UK Government Office of Science, julio 2017.

⁵¹ Una línea sólida indica que ningún modelo mostró accesibilidad. Una larga línea con un guión muy pequeño indica que un modelo mostraba accesibilidad. Una línea discontinua con espacio igual indica que dos modelos mostraban accesibilidad. Una línea apenas punteada indica que tres modelos mostraban accesibilidad. Ninguna línea indica que todos los modelos mostraban accesibilidad.

⁵² National Snow and Ice Data Centre (NSIDC). <https://nsidc.org/cryosphere/quick-facts/seai.html>.

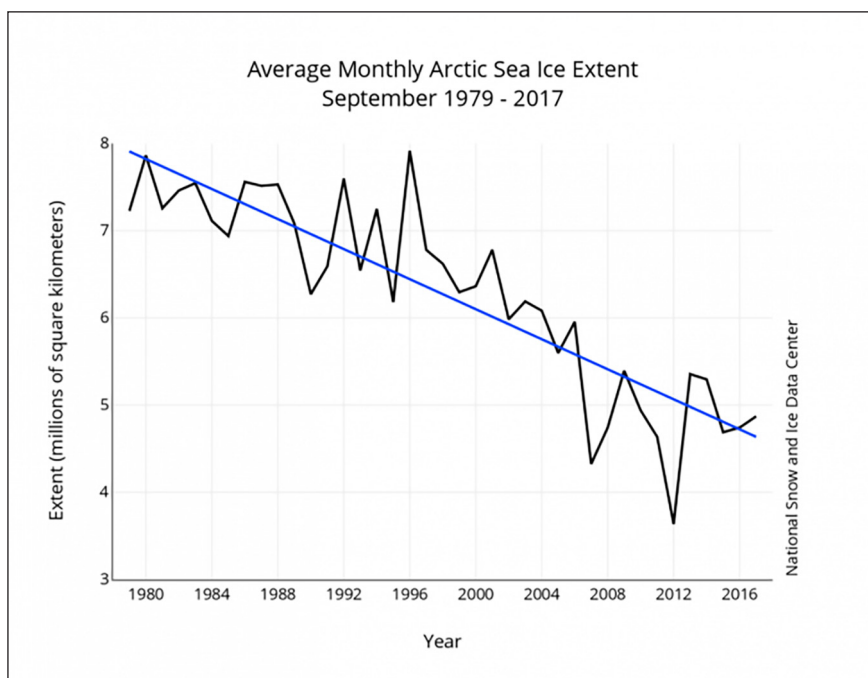


Figura 6. Serie cronológica de la extensión mensual de hielo marino de septiembre de 1979 a 2017 (SIPN, 2019). Fuente: <https://www.arcus.org/sipn/sea-ice-outlook/2018/post-season>

ring) podrían haber afectado la tasa de derretimiento en toda la región del Ártico⁵³.

Además, debido a los efectos localizados del viento y las corrientes, la distribución del hielo marino no es uniforme; durante el verano de 2007, a pesar de una extensión muy reducida del hielo, algunos estrechos permanecieron cerrados por el hielo⁵⁴. Esto demuestra que a lo largo del verano la extensión del hielo y la tasa de cambio son impredecibles y el resultado de una compleja interacción de factores locales y globales.

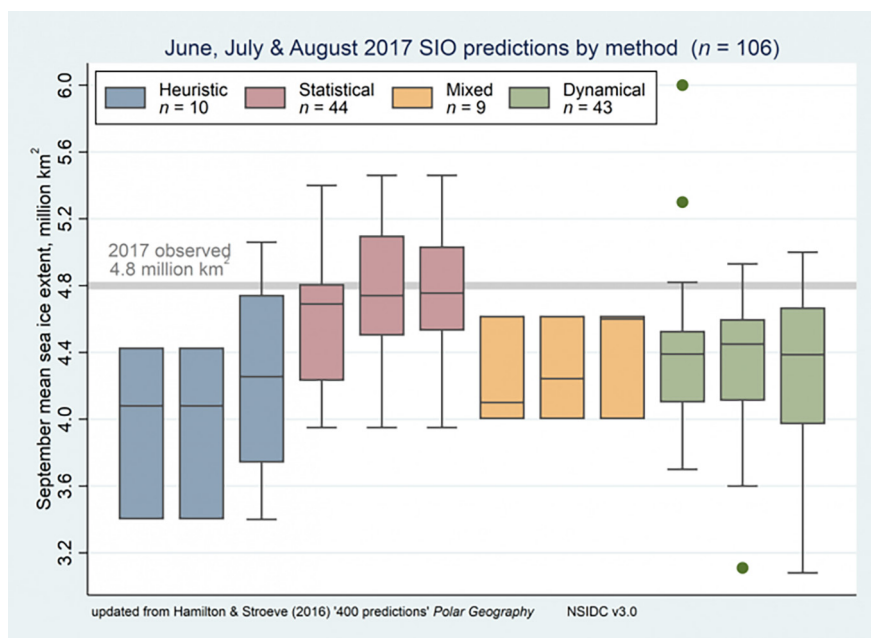
⁵³ El NSIDC informó que las temperaturas medias del Ártico en junio de 2018 eran más altas de lo esperado, pero que el derretimiento del hielo era lento y estaba por debajo de la media de 1981-2010. Julio fue más fresco (el noveno más fresco desde 1979), pero inesperadamente se derritió más rápido que la media. Posteriormente, la extensión de hielo disminuyó significativamente más rápido que el promedio hasta alcanzar un mínimo en septiembre.

⁵⁴ MELIA, Dr. N., *et al.* Future of the Sea: Implications from Opening Arctic Sea Routes. *Fore-sight - Future of the Sea Evidence Review*. UK Government Office of Science, julio 2017.

Inexactitudes en la modelización

Hay una falta de modelos fiables que permitan predecir con seguridad las condiciones del hielo⁵⁵. La figura 7 muestra las predicciones de la extensión del hielo marino para 2017, de varias técnicas de modelización, y la precisión de dichas predicciones con respecto a los datos observados. Demuestra no solo la varianza en la predicción a través de los modelos, sino también una tendencia en todos los modelos (en esta ocasión) a predecir un mayor grado de fusión que el observado.

Tanta incapacidad de predecir con fiabilidad la extensión del hielo y la variación en la modelización existente crean incertidumbre con respecto a la planificación de las operaciones de transporte marítimo.



**Figura 7. Predicciones de la extensión del hielo del mar 2017⁵⁶.
Fuente: SIPN, 2019**

⁵⁵ AKSENOV, Y.; POPOVA, E., *et. al.* 2015.

⁵⁶ Los datos se muestran como gráficos de recuadros, desglosados por tipo de método. Los recuadros muestran las medianas y los rangos intercuartiles. Los colores identifican los tipos de métodos y la n indica el número de contribuciones. Las casillas individuales para cada método representan, de izquierda a derecha, las predicciones de junio, julio y agosto. La línea gris gruesa muestra la extensión de hielo marino observada en septiembre de 2017 a partir del índice NSIDC. Fuente: <https://www.arcus.org/sipn/sea-ice-outlook/2018/post-season>.

miten⁶⁰. El uso de la ruta es más factible para los buques más pequeños que pueden transitar más cerca de la costa.

¿Las condiciones de hielo previstas permiten a la NSR ser una alternativa viable a las rutas existentes?

Con respecto a la viabilidad física de la NSR, los hallazgos clave son:

- No se prevé que las condiciones de hielo se reduzcan a un nivel en el que los buques de agua abierta o con un Código Polar bajo puedan navegar por todo el territorio nacional sin escolta antes de 2030.
- Los buques con capacidad de hielo son necesarios para que una compañía opere rutinariamente en la NSR; las clasificaciones más altas de Código Polar reducirán la necesidad de soporte para rompehielos.
- Incluso en los meses de verano, las condiciones locales pueden provocar una acumulación de hielo, lo que ocasiona retrasos y la necesidad de apoyo para el rompehielos si las condiciones exceden la capacidad de hielo del buque.
- Hasta el año 2040, se prevé que el periodo de navegación sea corto y se limite a los principales meses de verano.
- Es probable que la alta cobertura de hielo siga siendo una característica de los meses de invierno durante al menos el siglo XXI.
- Los buques que transitan durante el invierno deben tener una alta capacidad para romper el hielo, o realizar el tránsito con apoyo de rompehielos.
- Las rutas más cercanas a la costa rusa suelen estar libres de hielo, pero se limitan a los buques de menor calado (y, por lo tanto, de menor tonelaje), debido a las limitaciones de la profundidad en los estrechos clave.
- El aumento del derretimiento del hielo permitirá que la ruta se dirija más al norte y que se eviten los estrechos menos profundos. Por lo tanto, la NSR será más accesible a los buques de calado más grandes y profundos en el futuro, a medida que se reduzca la extensión del hielo.
- Se requiere una mejor modelización para captar la complejidad del problema de la predicción del hielo, lo que permitirá aumentar la confianza de las compañías navieras en la viabilidad de la utilización de la ruta.

⁶⁰ BUIXADÉ FARRÉ, *et al.* «Commercial Arctic shipping through the Northeast Passage: routes, resources, governance, technology, and infrastructure». *Polar Geography*. 2014.

La demanda comercial

Demanda actual

El uso de la NSR ha sido inferior a las estimaciones iniciales optimistas esperadas. El tráfico de tránsito aumentó de 111.000 toneladas en 2011 a un máximo de 71 transitos y 1,4 millones de toneladas en 2103. Desde entonces, sin embargo, el número se ha reducido significativamente⁶¹; en 2017, hubo 24 transitos, y en 2018, de los 792 viajes en la NSR, solo 27 eran transitos, lo que representa 0,5 millones de toneladas. Esto contrasta con el canal de Suez, por el que pasan anualmente entre 17.500 y 30.000 buques (más de 1.000 millones de toneladas).

Demanda potencial

Las ventajas que ofrece la menor distancia de la NSR representan un ahorro de tiempo y de combustible en comparación con las rutas del sur, pero las ventajas de distancia solo se aplican a los puertos del noreste de Asia y del norte de Europa; se vuelven menos ventajosas para Hong Kong y el Mediterráneo, respectivamente. Sin embargo, esto significa que la NSR puede conectar Europa con algunos de los puertos más grandes del mundo (cuadro 1).

Ranking global	Puerto	Tonelaje Anual (millones de TPM)
1.	Shanghái, China	700
2.	Suzhou, China	573,8
3.	Tianjin, China	550
4.	Guangzhou, China	530
5.	Tangshan, China	516
10	Rotterdam, Países Bajos	461

Cuadro 1. Clasificación mundial de puertos por capacidad, 2016.
Extraído de UNCTAD, 2018.

Aunque el comercio de la UE con Japón y Corea del Sur es considerable, es el comercio UE-China el que constituye la mayor parte del volumen actual de transporte marítimo entre ambas regiones; en 2018, el comercio con China representaba el

⁶¹ SUN, Y. *The Northern Sea Route: the Myth of Sino-Russian Cooperation*. Stimson, East Asia Program, 5 diciembre 2018.

19,1 % de las importaciones de la UE, en valor. El comercio de mercancías entre la UE y China ha crecido de forma constante (figura 9) y es la principal fuente de demanda potencial para el uso de la NSR.

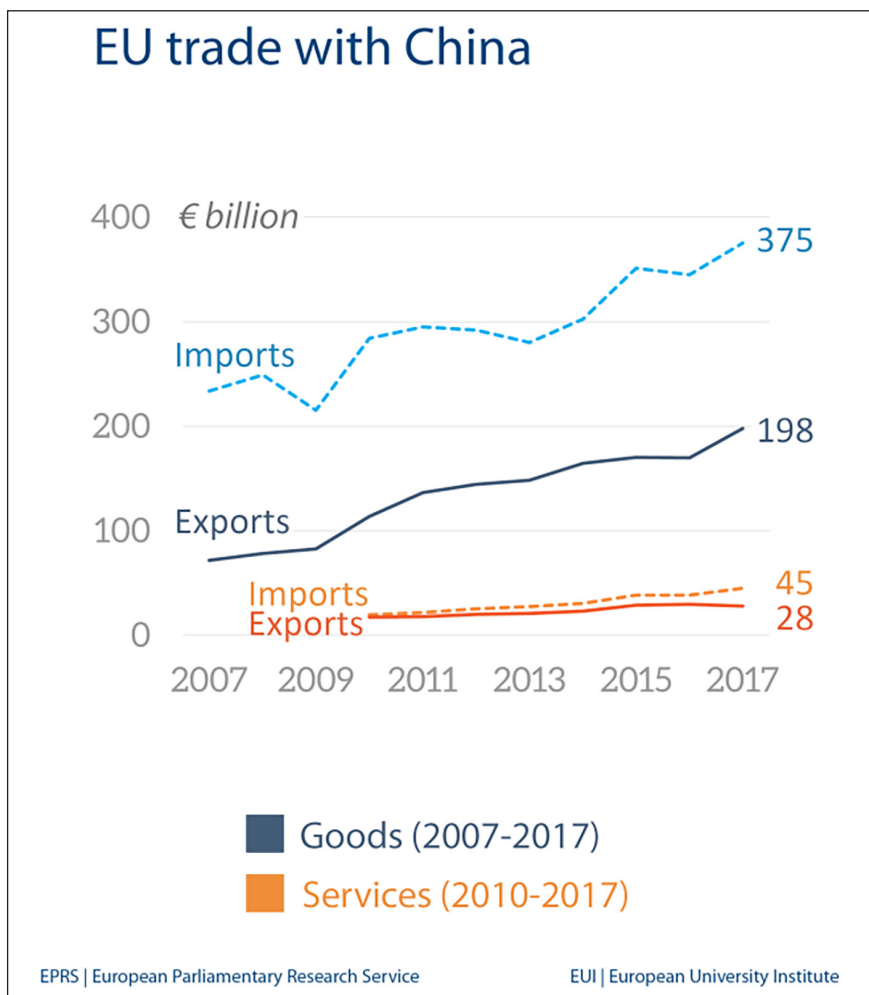


Figura 9. Comercio de la UE con China. Fuente: Epthinktank

La mayoría de las importaciones de la UE procedentes de China son productos manufacturados, aparatos mecánicos primarios y equipos eléctricos (49,9 % en 2017), y artículos de gran volumen y bajo valor, como prendas de vestir y juguetes (figura 10).

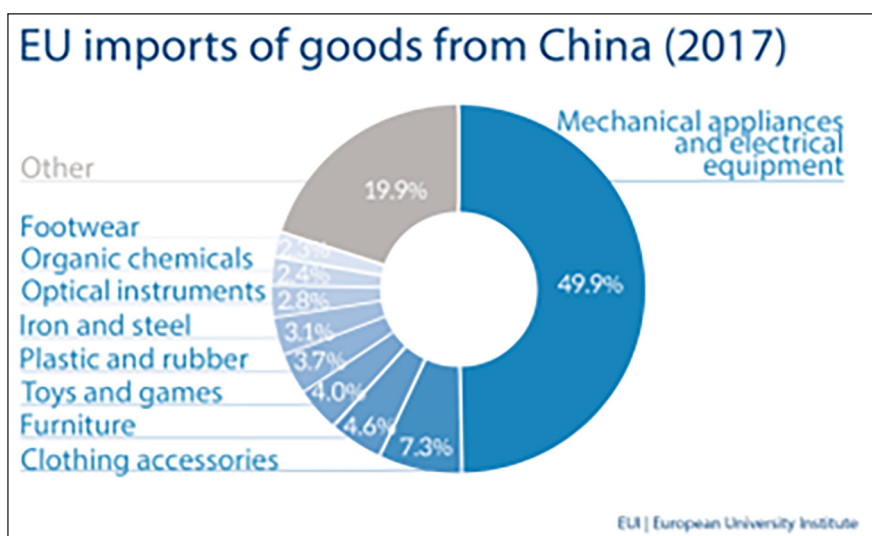


Figura 10. Importaciones UE-China, 2017.
Fuente: Epthinktank

Las exportaciones de la UE a China están dominadas por los aparatos mecánicos y los equipos eléctricos (30,8 %), así como por los vehículos y los aviones (22,8 %). También hay un comercio limitado de petróleo, gas, carbón y cobre (figura 11).

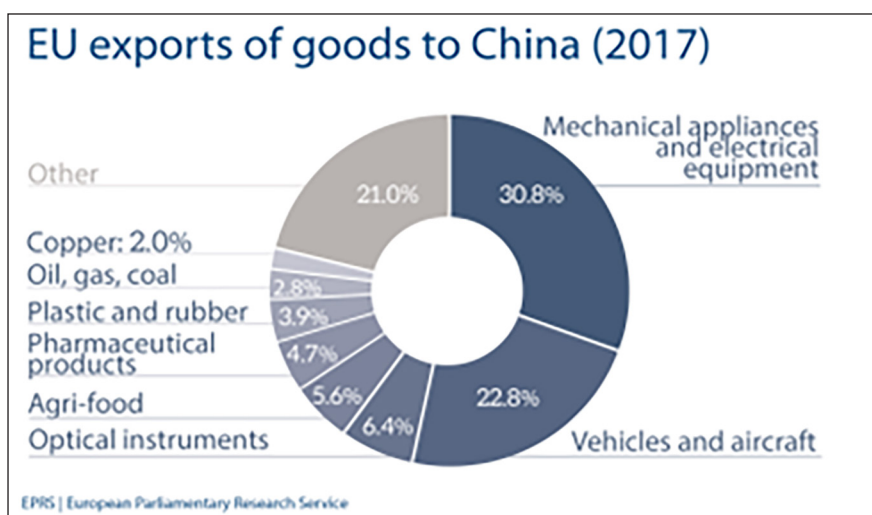


Figura 11. Exportaciones UE-China, 2017. Fuente: Epthinktank

La mayoría de las mercancías transportadas entre China y la UE se transportan, por tanto, en cuatro clases de buques: portacontenedores, buques de transporte de automóviles, graneleros o de carga general y petroleros. Para que se considere una ruta viable para el transporte marítimo, las condiciones de la NSR deben ser adecuadas para el modelo de explotación comercial de cada clase de buque.

Demanda por tipo de barco

Transporte marítimo de línea: buques contenedores.

El transporte marítimo de línea incorpora portacontenedores, que transportan contenedores ISO estandarizados, y el transporte marítimo *Roll-on, Roll-off* (RoRo), en el que los vehículos son conducidos directamente al buque para su tránsito.

Existe un amplio consenso en cuanto a que el transporte marítimo de contenedores no es económicamente viable en la NSR, y es poco probable que lo sea al menos durante la primera mitad del siglo XXI. La NSR no se adapta al modelo empresarial del transporte marítimo de contenedores, ya que, debido a la imprevisibilidad de los tiempos de tránsito y a la falta de disponibilidad de la ruta en los meses de invierno, no se considera factible cumplir el calendario crítico y repetitivo que se exige al transporte marítimo de contenedores, en el que el retraso en las entregas puede acarrear sanciones económicas.

Los portacontenedores están diseñados para optimizar las economías de escala y la tendencia actual es a construir más grandes, aunque para ello se niegue el uso del canal de Suez. La profundidad de la NSR, y las restricciones de tamaño asociadas, niegan tales ventajas.

El transporte marítimo de línea regular opera en rutas bien establecidas, sirviendo a varios puertos grandes para intercambiar carga, y para mantenimiento y apoyo. A diferencia de la NSR, la ruta del canal de Suez permite el acceso a muchos de los principales puertos del mundo. Con el tiempo, sin embargo, el desarrollo de puertos e infraestructuras a lo largo de la NSR incrementará la demanda para abastecer el norte de Rusia, lo que requerirá la introducción de servicios regulares, aunque limitados, de contenedores.

Las compañías navieras de contenedores siguen explorando la opción de incorporar el uso de la NSR en su modelo de negocio,

sin embargo, han mostrado poco apetito para invertir. En agosto de 2018, el director técnico de Maersk, Palle Laursen, declaró que, aunque seguía el desarrollo de la NSR, la compañía no tenía intención de establecer un servicio regular en la ruta:

«Actualmente, no vemos la NSR como una alternativa comercial viable a las rutas este-oeste existentes. En general, planificamos nuevos servicios de acuerdo con los patrones de comercio, los centros de población y la demanda de nuestros clientes».

Esto fue antes del viaje de entrega de la Venta Maersk, de Corea del Sur a San Petesburgo en septiembre de 2018, que la compañía utilizó para probar la viabilidad y los requisitos de las operaciones en la NSR. El buque, con capacidad de operar en condiciones con hielo, es uno de los siete comprados por Maersk y está diseñado para operaciones en el Báltico.

Hyundai Merchant Marine, el mayor transportista de contenedores de Corea del Sur, planea llevar a cabo una prueba similar en 2020.

Transporte marítimo de línea: transportadores

Cuanto más valiosa sea la naturaleza de la carga, mayor será la factibilidad económica de utilizar la NSR, y los vehículos automotores terminados serán la carga marítima más valiosa para ser transportada directamente de un punto a otro. En 2018, los vehículos y aviones completados representaban el 22,8 % de las importaciones de China procedentes de Europa (figura 12).

El tránsito de vehículos completados se considera «económicamente factible hasta cierto punto con una ventana operativa de 105 días [periodo de navegación] en la NSR, y el resto del año utilizando la SCR», y con un periodo de navegación de 225 días el modelo operativo se considera «mucho más competitivo». Esto sugiere que la NSR presenta una opción viable para el transporte de vehículos, cuya viabilidad aumenta con el tiempo.

Sin embargo, de acuerdo con los hallazgos de Rogers, *et al* (2013) (ver sección anterior), el periodo de navegación propuesto de 105 días (3,5 meses) no está previsto que esté libre de hielo antes de 2060 (figura 5), y solo un periodo de ~153 días (5 meses, julio-noviembre) estará libre de hielo para 2090, considerablemente menos que el periodo propuesto de 225 días. A medio-largo plazo, el uso de la NSR para el transporte de ve-

hículos requerirá la construcción de buques especializados con capacidad para operar en condiciones de hielo, o el apoyo de un rompehielos.

Hasta la fecha, no ha habido tránsitos de la NSR por buques de transporte de automóviles y hay pocos indicios de interés de la industria. La única empresa que actualmente opera en el sector de los vehículos con buques con capacidad de operar en las regiones polares es United European Carriers (UECC), con sede en Noruega. Opera nueve Pure Car and Truck Carriers (PCTC) de Categoría Polar C para viajes en Europa Occidental y el Báltico, los cuales serían capaces de transitar la NSR en condiciones de hielo limitadas, pero que requerirían apoyo para romper el hielo en algunas secciones.

Transporte de carga general y a granel

El transporte de carga seca a granel transporta carga no en contenedores, a menudo en forma de material suelto, como granos o agregados minerales. A nivel mundial, las cinco cargas secas más importantes son el mineral de hierro, el carbón, los cereales, los fosfatos y la bauxita. La carga general consiste en artículos no transportados en contenedores, por ejemplo, piezas de maquinaria de gran tamaño.

El modelo operativo para el tránsito de dicha carga es generalmente más flexible que el transporte marítimo de línea. Las entregas son a menudo punto a punto (es decir, a un solo destino) y con un horario menos rígido. Se considera que estos buques tienen el mayor potencial para operar utilizando la NSR: esto se refleja en el hecho de que la mayoría de los buques que han transitado la ruta desde 2014 son graneleros o de carga general.

Aunque la NSR ofrece ventajas para el transporte de carga general y a granel, el volumen relativamente bajo de carga general y a granel transportada entre Europa y el Lejano Oriente limita la demanda potencial.

China es el mayor importador mundial de mineral de hierro, y mientras que Suecia (2,4 % de las importaciones chinas) y los Países Bajos (2,1 %) ofrecen fuentes potenciales para el uso de la NSR, la gran mayoría se abastece de Australia y Brasil (72,1 % en 2017). De manera similar, China, Japón y Corea del Sur son los principales importadores de carbón, pero la demanda es satisfecha por los envíos de Australia e Indonesia.

Con la excepción del transporte marítimo de petróleo y gas, la carga general es la única categoría en la que hay un uso regular de la NSR. La compañía China Ocean Shipping Company (COSCO) está invirtiendo en el uso de la NSR para envíos regulares con buques con capacidad de hielo. Desde 2017, ha enviado una media de diez buques de carga al año a través de la NSR, y se calcula que ha ahorrado 221 días y 10 millones de dólares en costes de explotación en comparación con la ruta del canal de Suez.

La inversión de COSCO en barcos con capacidad de operar en hielo muestra el interés del Estado chino en beneficiarse de la apertura de la NSR, ya que tal vez sea el país que más se beneficie de su uso regular como ruta para transportar sus productos manufacturados al mercado europeo.

Consideraciones para todas las compañías navieras

Los siguientes son considerados esenciales para que la NSR sea comercialmente viable: puertos e infraestructura en ruta, servicios de rompehielos, buques capaces de operar en hielo, cobertura de búsqueda y rescate (SAR), un precio globalmente alto del petróleo, y seguros.

De estos requisitos, los buques, el precio del petróleo y la disponibilidad de seguro son asuntos de las compañías navieras, y se examinan a continuación. Los puertos, los servicios de rompehielos y la SAR se examinarán en la próxima sección, sobre el papel de Rusia en el desarrollo de la NSR.

Buques del Código Polar

El Código Polar fue introducido por la OMI en enero de 2017 y estipula los requisitos de diseño y funcionamiento de los buques que operan en aguas polares. A los buques se les asigna una clasificación para indicar las condiciones de hielo en las que el buque puede operar con seguridad. Por lo tanto, para operar en el Ártico es necesario invertir en buques nuevos con capacidad para el hielo, o modificar la flota existente para cumplir las disposiciones del Código Polar.

La inversión financiera necesaria para iniciar y llevar a cabo las operaciones en el Ártico es un factor importante para todos los tipos de transporte marítimo, ya que los costes de construcción de los buques con capacidad para el hielo pueden ser hasta tres

veces superiores a los de los buques de aguas abiertas. Al mismo tiempo, los ingresos potenciales son limitados, ya que la construcción más pesada reduce la capacidad de carga (hasta un 25 % en el caso de un buque de Código Polar 3) en comparación con un buque de aguas abiertas.

Las características de diseño especializado de los buques con capacidad de hielo aumentan los costos de operación y socavan muchos de los ahorros en costos de combustible disponibles en la NSR. Los cascos reforzados y de doble pared aumentan el peso del buque, mientras que las formas de proa que penetran en el hielo niegan las eficiencias hidrodinámicas que ofrecen los diseños de proa bulbosa. Estos factores, combinados con los motores más grandes que se requieren en un ambiente de hielo, significan que el consumo de combustible puede ser hasta un 150 % mayor que el de los buques de aguas abiertas.

La viabilidad del modelo de doble ruta (el buque utilizando la NSR durante los meses de verano y la ruta del canal de Suez durante el invierno) se ve socavada por las ineficiencias, y por lo tanto por los mayores costes de operación, del buque apto para el hielo cuando opere en condiciones de mar abierto durante el resto del año.

Sin embargo, los costos adicionales de construcción y operación de un buque de Clase Polar podrían ser compensados para los buques con mayor capacidad en el hielo por la reducción de la necesidad de pagar por el apoyo de rompehielos.

El precio del petróleo

Dado que el combustible constituye una gran proporción de los costes de explotación, un aumento del precio del petróleo modificaría la relación coste-beneficio y podría animar a más empresas a buscar el ahorro de combustible utilizando la NSR.

Recientemente, sin embargo, como el precio del petróleo es bajo, los buques han estado utilizando la ruta del cabo de Buena Esperanza, en lugar de transitar por el canal de Suez; los mayores costos de combustible del viaje más largo son menores que las tarifas del canal de Suez. Esto indica que, si bien los precios del petróleo son bajos, la duración de los trayectos es menos determinante; hay poca demanda de las ventajas de distancia ofrecidas por la NSR, si los demás costes superan el ahorro de combustible.

Seguro

Los estudios cualitativos, basados en entrevistas con los principales interesados potenciales en el transporte marítimo del Ártico, han demostrado que el interés por la NSR es limitado, mientras que los riesgos percibidos siguen siendo elevados. Existe preocupación por las dificultades de navegación, incluyendo la falta de estudios hidrográficos confiables, y los desafíos específicos de operar en latitudes más altas, tales como anomalías magnéticas y cobertura GPS desigual.

Este nerviosismo se ve amplificado por el mayor riesgo para la reputación de las operaciones en el Ártico. En caso de que ocurriera un grave accidente marítimo, la compañía involucrada sería objeto de atención mundial y de una notoriedad duradera, similar a la del petrolero Exxon Valdez, que encalló en Prince William Sound en Alaska en 1989, causando una contaminación grave del medio ambiente natural.

Los encuestados en el estudio de Tseng y Pilcher (2017) también destacaron una preocupación por la disponibilidad de seguro para transitar por la NSR. El Ártico representa un reto para los aseguradores debido a la gran variedad de riesgos y a la falta de conocimientos básicos sobre la frecuencia y gravedad de los accidentes que se producen en un entorno de hielo. En un documento de posición de la Unión Internacional de Aseguradores Marítimos (IUMI) se afirma que a medida que se emprendan más tránsitos y aumenten los datos estadísticos, más aseguradoras podrán ofrecer seguro para las operaciones en el Ártico. La introducción del Código Polar también ha dado lugar a una mayor confianza, como medio para evaluar la preparación relativa de un buque para operar en aguas del Ártico y, por lo tanto, mitigar el riesgo.

¿Existen suficientes ventajas para convencer a las compañías navieras de que inviertan en la NSR?

La ruta del Ártico ofrece ventajas significativas en términos de distancia. Sin embargo, el interés de las compañías navieras está limitada. Uno de los factores es la necesidad continua de operar buques con capacidad de operar en hielo; el ahorro de costes en la NSR no contrarresta los costes de inversión inicial en la construcción o conversión a buques especializados, y el diseño de los buques limita su potencial de generación de ingresos. La adopción de un modelo de operación de doble ruta requiere acep-

tar ineficiencias para el periodo del año en que el buque no está operando en la NSR. En consecuencia, las posibilidades de utilizar la NSR de gran capacidad como alternativa a la ruta del canal de Suez son limitadas; no es factible que sustituya a la ruta de Suez, ni siquiera con una reducción significativa del hielo.

¿La ruta será lo suficientemente importante como para crear una dependencia en la entrega de mercancías a Europa?

El carácter del comercio entre Asia Oriental y Europa es tal que hay poca probabilidad de desarrollar una dependencia de la NSR, al menos a medio plazo. Los productos manufacturados constituyen la gran mayoría de las exportaciones chinas, y se transportan rutinariamente en portacontenedores. Se considera que el transporte de contenedores no es económicamente viable utilizando la NSR, principalmente debido a las dificultades de fiabilidad y programación.

La naturaleza de las mercancías importadas a Europa desde China es tal que un retraso o la falta de entrega, aunque tenga un impacto económico, no requeriría una acción política urgente y, por lo tanto, cualquier amenaza de interferir en dicho comercio probablemente no tendría un fuerte efecto coercitivo.

La capacidad de Rusia para desarrollar la NSR

En esta sección se examinarán los progresos realizados por Rusia hasta la fecha en relación con el desarrollo de la NSR y la necesidad de que la inversión externa cumpla sus objetivos.

Capacidad económica

El estancamiento de la economía rusa (figura 12), bajo los efectos combinados de las sanciones post-Crimea, y el bajo precio global del petróleo, está limitando severamente su capacidad para lograr sus objetivos de desarrollo en el Ártico; un hecho que Rusia admite libremente en sus documentos de política ártica.

El precio del petróleo

El bajo precio del petróleo no solo afecta a la toma de decisiones de las compañías navieras con respecto a la utilización de

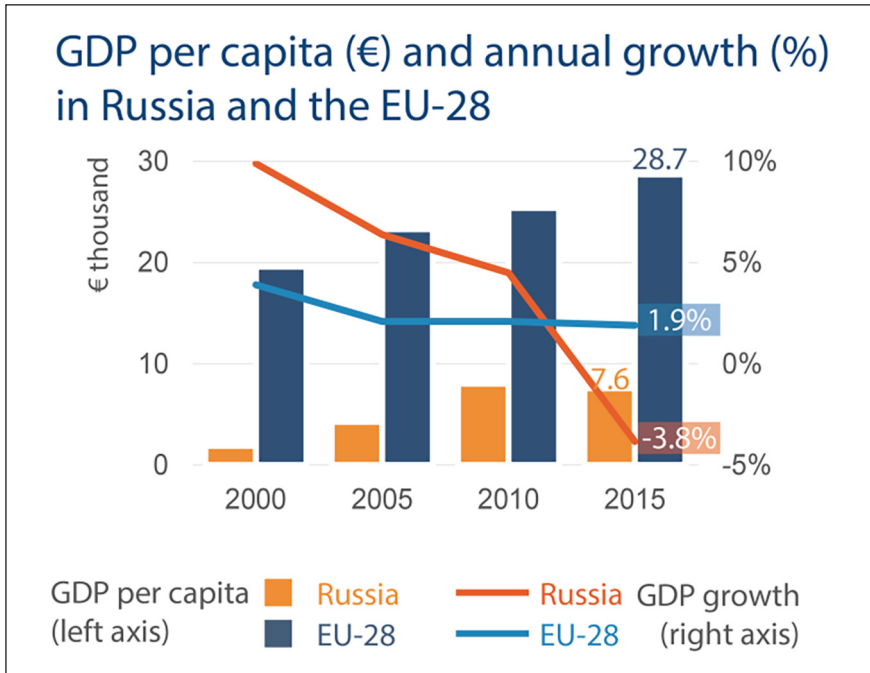


Figura 12. PIB per cápita (€) y crecimiento anual (%) en Rusia y la UE-28.
 Las cifras del PIB, la inflación y los tipos de cambio provienen del FMI WEO (abril de 2016) y Eurostat (2016)

la NSR, sino que también socava la capacidad de Rusia para extraer los máximos ingresos de los recursos energéticos del Ártico. Como el petróleo es una de las principales exportaciones rusas, los ingresos del Estado se reducen. Al mismo tiempo, los márgenes de beneficio para la extracción de petróleo y gas disminuyen cuando el valor de la materia prima es bajo; por lo tanto, el interés en la inversión en la región es limitado. A pesar de ello, Rusia debe seguir desarrollando la infraestructura del Ártico para permitir que el transporte marítimo (principalmente el transporte marítimo de destino que sirve a sus puntos de extracción de petróleo y gas) pueda operar con seguridad en la ruta.

Necesidades de desarrollo

Los puertos y la infraestructura asociada, los servicios de rompehielos, y la cobertura de búsqueda y rescate (SAR) son esenciales para el desarrollo de la NSR.

Puertos

El desarrollo de puertos e infraestructura ha sido apoyado por la rápida expansión de la extracción de petróleo y gas, y ha sido posible gracias a la inversión externa: para la planta de licuefacción de gas natural licuado de la Península de Yamal, que ahora es la más ocupada en la ruta, China proporcionó 12.000 millones de dólares de los 27.000 millones de dólares.

Sin embargo, la mayoría de los puertos no están conectados al sistema de transporte interno de Rusia, lo que significa que tienen poco estímulo para la expansión. Gobel (2018) cita a expertos rusos que afirman que, al ritmo actual de desarrollo, los puertos de la NSR serán «deficientes desde el punto de vista logístico durante al menos otra década o más».

Rompehielos

Rusia está invirtiendo fuertemente en rompehielos, principalmente para satisfacer las necesidades de sus puertos de petróleo y gas, pero también para operar con tráfico de tránsito en la NSR. Actualmente hay ocho rompehielos en construcción para Rosatom, que se espera que estén totalmente operativos a principios de la década de 2030.

Búsqueda y rescate

El Ministerio de Defensa Civil, Emergencias y Socorro en Casos de Desastre de Rusia planifica once centros de rescate y emergencia en el Ártico a lo largo de la NSR. En la actualidad hay cinco centros de rescate en funcionamiento. Sin embargo, la distancia entre ellos significa que la cobertura real es extremadamente escasa; la distancia, combinada con la probable presencia de hielo, podría provocar retrasos muy importantes en la llegada a un buque en peligro.

Inversión exterior: China y la Ruta Polar de la Seda

Es difícil obtener pruebas documentales objetivas de los progresos de Rusia en el desarrollo de la NSR y del plan de desarrollo regional más amplio. Sin embargo, lo que es evidente es la dependencia de Rusia de la ayuda exterior. Con las continuas

sanciones que reducen el interés de los Estados occidentales, la mayor parte de la inversión procede de China.

En enero de 2018, China anunció su proyecto «Ruta Polar de la Seda», incorporando la NSR a su «Iniciativa de Cinturón y Carretera» (BRI por sus siglas en inglés) más amplia para crear vínculos comerciales en toda Asia y Europa. El interés de China en la NSR es doble: en primer lugar, la ruta presenta un atajo para que el comercio chino llegue a mercados importantes en Europa, y en segundo lugar, el petróleo y el gas ártico ruso contribuyen significativamente a las crecientes demandas energéticas de China.

La declaración, titulada «La política ártica de China» (2018), esbozaba la intención de «brindar oportunidades a las partes interesadas... para facilitar la conectividad y el desarrollo económico y social sostenible del Ártico», sugiriendo que China está dispuesta a ir más allá del desarrollo de la NSR, y ve el valor de desarrollar la región en su conjunto.

Rusia fue inicialmente hostil al BRI de China cuando fue lanzado en 2013, temiendo la expansión china, pero más tarde, en el Foro de la Cinta y la Carretera de 2017, Putin invitó a China a extender su iniciativa para incluir el uso de la NSR. Siguió una serie de anuncios bilaterales y compromisos de miles de millones de dólares de inversión directa de China en proyectos de infraestructura rusos.

Sin embargo, muchas de las inversiones prometidas aún no se han materializado, o bien los proyectos se han estancado debido a una «desconfianza en Rusia» y su difícil cultura empresarial de «lento ritmo y burocracia».

China es muy consciente de la débil posición económica de Rusia que provocó las súplicas de asociación, y que China se aprovechará de la situación, siempre y cuando se satisfagan sus propios intereses. El imperativo económico para el desarrollo de la región coloca a Rusia en una posición débil, ya que China está buscando mayores concesiones y garantías para el uso de la NSR, que en última instancia están reduciendo el control general de Rusia.

La política china afirma los derechos de acceso de China al Ártico, y la autoridad de la OMI, como organismo regulador internacional, al afirmarlo:

«...todos los Estados deben acatar tratados internacionales como la Carta de las Naciones Unidas y la UNCLOS, así como el derecho internacional general».

Esto sugiere desacuerdo con respecto a las reivindicaciones rusas de jurisdicción sobre los buques que transitan por la NSR. A medida que crece el interés de China en el Ártico, existe la posibilidad de que busque cambios en el dominio ruso sobre la ruta.

¿Posee Rusia la capacidad económica y tecnológica para desarrollar la infraestructura de apoyo a la NSR?

En la actualidad, Rusia no posee ni la capacidad económica ni la tecnología necesaria para que la NSR alcance un nivel que atraiga grandes volúmenes de transporte marítimo internacional. La situación económica actual, con un bajo precio del petróleo y sanciones, significa que Rusia depende en gran medida de la inversión externa, principalmente de China. El imperativo de desarrollar la NSR, para apoyar la extracción de recursos, ante el limitado interés externo, significa que Rusia se encuentra en una posición de desventaja en cualquier negociación.

Evaluación

Resumen de los resultados

Los resultados de la investigación pueden resumirse como sigue.

¿Cuáles son las prioridades geopolíticas de Rusia con respecto a la NSR?

Rusia está obligada a desarrollar la NSR y el Ártico en general para maximizar su potencial como fuente de ingresos, pero para ello debe atraer inversiones externas.

¿Qué derechos legales tiene Rusia para influir en el uso de la NSR?

Aunque impugnada, Rusia puede, en la actualidad, imponer restricciones y denegar el acceso a los buques de todos los Estados que utilizan la NSR. Es probable que esto cambie con el tiempo, ya que el derretimiento del hielo hace posible que los buques se alejen de la costa rusa, lo que reduce el fundamento jurídico para ejercer control sobre la ruta.

¿Las condiciones de hielo previstas permiten que la NSR sea una alternativa viable a las rutas existentes?

En el periodo hasta 2030, es poco probable que se produzca un aumento significativo del volumen del transporte marítimo de tránsito debido a las condiciones impredecibles, la estacionalidad y la necesidad continua de buques con capacidad de hielo, o el costoso apoyo de los rompehielos.

¿Existen suficientes ventajas para convencer a las compañías navieras de que inviertan en la NSR?

En la actualidad, los costes superan los beneficios potenciales, especialmente con respecto al transporte marítimo de línea, que constituye la mayor parte del comercio entre Asia Oriental y Europa. La NSR puede ofrecer una alternativa a las áreas de nicho del transporte marítimo, pero a pequeña escala, lo que no afectará al uso de las rutas globales existentes.

¿Será la ruta lo suficientemente importante como para crear una dependencia en la entrega de mercancías a Europa?

Debido a la disparidad entre la naturaleza de las mercancías que pueden transportarse de forma viable en la NSR y la naturaleza del comercio entre Europa y Asia Oriental, se considera muy poco probable que la UE desarrolle una dependencia de la ruta antes de 2030.

¿Tiene Rusia la capacidad económica y tecnológica para desarrollar la infraestructura necesaria para apoyar la NSR?

Rusia necesita grandes inversiones externas y asociaciones para desarrollar la ruta. China ha acordado una asociación estratégica, a petición de Rusia, y proporciona apoyo financiero y tecnológico, pero hay pruebas de que el desarrollo previsto se está estancando.

Cambiar con el tiempo

Para el año 2030, se prevé que las reducciones anuales de la cubierta de hielo se traduzcan en un aumento de la incidencia de los tránsitos sin hielo durante los meses de verano, pero las condiciones locales aún pueden llevar a la necesidad de un rom-

pehielos. Se espera que la NSR siga siendo inviable para su uso regular durante el invierno.

Se prevé que el volumen de transporte marítimo de tránsito en la NSR seguirá siendo bajo, mientras que el transporte marítimo de petróleo y gas sigue creciendo. La mayor parte del transporte marítimo de tránsito seguirá siendo para tareas especializadas en la entrega de carga general.

Además, es poco probable que la infraestructura esté lo suficientemente desarrollada como para disipar las preocupaciones de los operadores marítimos con respecto al riesgo. Pero un mayor uso de la ruta, principalmente por parte del transporte marítimo de petróleo y gas, permitirá a las aseguradoras adquirir un mayor conocimiento del riesgo y ofrecer seguros a los buques que operan en el Ártico. Esto, así como una mayor familiaridad y experiencia en la navegación en la región polar, puede hacer que las compañías navieras estén más dispuestas a invertir en el uso de la NSR.

Si las rutas al norte de las islas costeras se convierten en la norma, puede haber desafíos a las demandas de Rusia para el control legal de la ruta. Existe, por tanto, un breve periodo durante el cual Rusia puede aprovechar al máximo la ruta, manteniendo su jurisdicción legal y generando ingresos procedentes de los servicios de rompehielos o de practicaje.

La ventaja estratégica y del poder

Poder para la capacidad de actuación del Estado

El impulso para ser comercialmente competitivo y solicitar activamente negocios para el uso de la NSR sugiere que Rusia reconoce que la apertura de la ruta no causará automáticamente un cambio geopolítico favorable, como se había anticipado en los primeros años del siglo XXI. Aunque existe tanto la voluntad política como un imperativo económico para desarrollar la NSR, la falta de capacidad económica y tecnológica limita la capacidad de Rusia para cumplir sus objetivos políticos. El requisito de fomentar las asociaciones políticas y económicas limita aún más la libertad de Rusia para actuar unilateralmente en su propio interés.

El poder de Rusia para controlar la NSR es potencialmente mayor ahora de lo que será en el futuro. El marco jurídico existente proporciona la base para controlar el acceso a la frontera sep-

tentrional y, al mismo tiempo, generar ingresos, pero cualquier movimiento futuro de la ruta hacia el norte, hacia la ZEE de Rusia o la alta mar pondría en entredicho esta base jurídica. Del mismo modo, un mayor volumen de transporte marítimo de tránsito daría lugar a una mayor atención internacional a la NSR y a posibles peticiones de relajación del marco reglamentario.

El «poder para» de Rusia se considera ahora bajo; tiene derechos legales, pero es demasiado débil desde el punto de vista económico para perseguir unilateralmente sus objetivos. Con el tiempo, es posible que este poder disminuya aún más, cuando se debiliten los argumentos rusos legales sobre el control de la NSR.

Poder sobre la capacidad de influir en otros Estados

A pesar de las predicciones de un derretimiento significativo del hielo y de la importante demanda potencial, dado el enorme volumen de mercancías transportadas entre Asia Oriental y Europa, los retos del medio ambiente del Ártico están impidiendo que la NSR se convierta en una importante arteria comercial. Al mismo tiempo, la naturaleza no vital del comercio este-oeste (principalmente productos manufacturados) es tal que es poco probable que un retraso en la entrega tenga un impacto político o coercitivo significativo. Con poca dependencia de la NSR por parte de Europa, Rusia es incapaz de ejercer un «poder sobre» Europa en virtud de su posición adyacente a la ruta. Es poco probable que esta situación cambie en el periodo hasta 2030.

En lugar de aumentar la ventaja estratégica, la apertura de rutas a través del Ártico parece socavar el poder de Rusia en relación con otros Estados, principalmente China.

China

La combinación del bajo precio del petróleo y las sanciones económicas han dejado a Rusia en una posición en la que debe desarrollar el Ártico como fuente de ingresos. Este imperativo económico coloca a Rusia en una mala posición negociadora, ya que debe buscar la inversión externa aunque los incentivos para dicha inversión sean pocos; en la actualidad, la única fuente importante de dicha inversión es China.

China es el país que más tiene que ganar con la apertura de la NSR, como medio para enviar sus exportaciones a su principal

mercado en Europa. Como resultado, es el único cliente que invierte de forma significativa en el uso de la NSR, tanto a través de la compañía naviera estatal COSCO, que explota buques de carga general a Europa a través de la NSR, como de una inversión estatal generalizada, aunque lenta, en proyectos de infraestructura en el norte de Rusia.

El Estado chino tiene tanto la necesidad como el poder económico de desarrollar la ruta, y el dominio político de presionar a Rusia para que mantenga la ruta abierta. El papel de China, por lo tanto, es clave para proteger a Europa de cualquier posible coerción económica que Rusia pueda intentar mediante el uso de la NSR.

La capacidad de Rusia de utilizar la NSR para perseguir objetivos geopolíticos se ve socavada por su posición subordinada en su relación con China. Su debilidad económica pone a Rusia en una situación en la que debe conferir poder a China, a cambio de una inversión continua.

Evaluación de la teoría: ¿realismo o liberalismo?

La base de este estudio es la noción de que los motivos de Rusia son fundamentalmente realistas: utilizar las ventajas económicas de la NSR y del Ártico en general para mejorar su posición política y económica. Sin embargo, la realidad es que, debido a las limitaciones económicas y la moderación por parte de los inversores comerciales, Rusia puede hacer poco para promover sus objetivos, y se ven obligados a reevaluar sus prioridades y buscar compromisos en las relaciones políticas y económicas, especialmente con China.

Mientras que el tono y el contenido de la mayoría de las políticas publicadas parecen apoyar los argumentos liberalistas de que el desarrollo del Ártico está impulsado por motivos puramente económicos, hay pruebas de que la competencia entre los Estados sigue siendo el centro de atención. El aparente nerviosismo de Rusia en su papel cada vez más subordinado a China, sugiere que las tendencias realistas continúan, y que se ha identificado la pérdida potencial de poder e influencia inherente al desarrollo de la NSR.

Esto apoya la idea de que ambas teorías de las relaciones internacionales son válidas en este caso; cualquier ambición realista se ve frustrada por la realidad liberalista de tener que atraer negocios e inversiones; sin embargo, Rusia tiene la opción de

reforzar el control sobre la NSR, a expensas de sus intereses económicos, con el fin de proteger su frontera septentrional y su posición geopolítica frente a China.

Conclusión

De los resultados se desprende claramente que las expectativas iniciales de una elevada demanda de utilización de la NSR como corredor marítimo eran poco realistas, especialmente a corto plazo. Mientras que el transporte marítimo de destino, que transporta recursos energéticos de Rusia, ha crecido rápidamente, el volumen del transporte marítimo de tránsito se ha mantenido constantemente bajo.

Aunque se prevé que el derretimiento del hielo continúe, la naturaleza impredecible de las condiciones y la realidad de operar en el duro entorno del Ártico hacen que las compañías navieras internacionales se muestren reacias a invertir en el uso de la ruta del Ártico, a menos que existan claras ventajas económicas para hacerlo; para la mayoría de las compañías, la ruta no es económicamente viable.

La investigación ha demostrado que, en lugar de conferir una ventaja estratégica a Rusia, la reducción del hielo del Ártico está creando un problema que Rusia debe abordar o arriesgarse a perder el control de su flanco norte.

Rusia debe buscar un equilibrio entre la protección de su frontera y sus activos en el norte, y la generación de los ingresos máximos de la región para reforzar su economía. Si Rusia quiere seguir asegurando inversiones financieras para el desarrollo, debe aceptar un debilitamiento de su poder en la región.

Temas de estudio adicional

Es difícil afirmar con certeza la futura capacidad de Rusia para desarrollar la NSR debido a la influencia de dos factores externos clave; los estudios posteriores deberían investigar estas áreas, para permitir una comprensión más profunda de los posibles resultados geopolíticos:

- El efecto de cualquier cambio futuro en el precio del petróleo; un aumento del precio del petróleo mejoraría, en teoría, la capacidad económica de Rusia para desarrollar la NSR, y actuaría como incentivo para la inversión externa.

- El interés continuo de China en la NSR: el estatus de cliente clave y socio

estratégico de China puede cambiar si siente que la asociación ya no es ventajosa desde el punto de vista político o económico. Si esto ocurriera, Rusia se vería obligada a buscar alianzas económicas alternativas, o a reconocer que los costes de desarrollo de la NSR superan los beneficios.