Capítulo octavo

La evolución de la estrategia rusa en relación con la gobernanza del Ártico

Fernando Díez Gago

Resumen

Rusia, con sus acciones contra Ucrania en 2014 y la invasión de 2022, ha provocado un rechazo internacional a su política exterior, en especial en los países occidentales. En el Ártico, pese a ser otro escenario diferente, Rusia parece sufrir también las consecuencias de sus acciones bélicas en Ucrania principalmente en forma de sanciones. Por lo tanto, Rusia, como uno de los actores principales del Ártico, se convierte en objeto de estudio para valorar si ha pasado de cooperar a competir en la región.

El presente artículo identifica un cambio en la postura rusa respecto al Ártico producido en 2014, tras la anexión de Crimea. Cambio motivado, en parte, por las consecuencias de la evolución de la política exterior rusa.

Palabras clave

Política Exterior, Putin, Estrategia, Ganancias Absolutas y Relativas.

The evolution of the Russian strategy regarding Arctic governance.

Abstract

Russia has provoked an international rejection of its foreign policy, especially in Western countries due to its actions against Ukraine in 2014 and the invasion of 2022. In the Arctic, despite being another different scenario, Russia also seems to suffer the consequences of its warlike actions in Ukraine in the form of sanctions. Therefore, Russia, as one of the main players in the Arctic, becomes an object of study to assess whether it has gone from cooperation to competition in the region.

This article identifies a change in Russia's Arctic posture that occurred in 2014, following the annexation of Crimea. This change is partly due to the consequences of the evolution of Russian foreign policy.

Key words

Foreign Policy, Putin, Strategy, Absolute and Relative Gains.

1. Introducción

A la vista de la situación internacional actual, con la Guerra de Ucrania como telón de fondo, las relaciones entre Rusia y los países occidentales se han tensionado en gran medida. Las sanciones impuestas a Rusia escenifican la reacción de Occidente a la agresiva política exterior rusa desde la anexión de Crimea en 2014. Por lo tanto, dado que en el Ártico la mayor parte de los países forman parte de la OTAN, cabría preguntarse si el conflicto entre Rusia y Ucrania podría tener impacto en la región. Debemos tener en cuenta que los ocho países árticos se han relacionado tradicionalmente en la región de forma cooperativa a través del Consejo Ártico.

Este artículo pretende mostrar, a través del estudio de documentos estratégicos rusos, cómo se ha producido una evolución en la postura rusa respecto al Ártico desde la llegada de Vladimir Putin en el año 2000 y que el cambio más significativo se produce en 2014 con la anexión rusa de Crimea. Una vez comprendido el cambio, se mostrarán sus consecuencias en la gobernanza en el Ártico.

2. La gobernanza en el Ártico

Son ocho[1] los países considerados como Estados árticos, de los cuáles cinco[2] son ribereños (conocidos como los *Arctic Five*). Estos ocho países controlan las acciones en la región ártica manteniendo una privilegiada posición frente a otros actores y países que buscan ganar influencia (Valerieva, 2018: 171).

Los principales elementos de gobernanza en el Ártico de los que forman parte estos ocho Estados son la Convención de Naciones Unidas para el Derecho del Mar (CNUDM) y el Consejo Ártico.

2.1. Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

La CNUDM es un importante tratado[3] internacional, también conocido como una constitución para los océanos (Koh, 1982), que fue desarrollado en 1982 en Montego Bay (Jamaica) fruto la

[1] Estados Unidos, Rusia, Canadá, Noruega, Finlandia, Suecia, Islandia y Dinamarca.
[2] Estados Unidos, Rusia, Canadá, Noruega y Dinamarca.
[3] No ratificado por EE. UU.

tercera Conferencia[4] de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Este tratado contiene un conjunto de normas y legislación para regular los espacios marítimos.

En el Ártico, la CNUDM constituye la herramienta esencial aceptada[5] por los Estados árticos en 2008, mediante la Declaración de Ilulissat, como instrumento para resolver las controversias de delimitación de sus fronteras marítimas. Esta delimitación se materializa principalmente utilizando conceptos como líneas de base, mar territorial, zona económica exclusiva (ZEE) y plataforma continental (PC). Los Estados se acogen a uno de sus artículos, el 76, para solicitar la ampliación[6] de su plataforma continental cuando el margen continental exceda de las 200 millas náuticas. Esto será muy utilizado por los países árticos en su afán de obtener acceso a un mayor número de recursos naturales escondidos bajo el hielo.

Por otro lado, además de servir para delimitar los espacios marítimos, la CNUDM contiene un artículo, el 234, de aplicación específica a las zonas cubiertas de hielo. Mediante este artículo —conocido como excepción ártica— los Estados ribereños pueden aplicar unilateralmente leyes para proteger el medio marino de la contaminación que pueda ser causada por los buques en su paso por estas ZEE con presencia de hielo. En definitiva, les posibilita regular la navegación por ellas (Cinelli, 2012: 156) y constituye una herramienta más de gobernanza dentro de la propia CNUDM.

2.2. Consejo Ártico

El Consejo Ártico es un foro internacional intergubernamental formado por los ocho países árticos cuyo fin es promover la cooperación, coordinación e interacción entre los Estados árticos, comunidades indígenas y habitantes del Ártico sobre asuntos especialmente dedicados al desarrollo sostenible y a la protección medioambiental (European Politic Strategy Centre, 2019: 5). No es, por tanto, una organización internacional ni tiene personalidad jurídica internacional (Valerieva, 2018: 131). No obstante,

[4] Tuvo lugar en once sesiones, en diferentes localizaciones, desde 1973 hasta 1982.

[5] En 2008, mediante la Declaración de Ilulissat, los Estados ribereños acordaron resolver sus disputas utilizando el derecho internacional, mediante la CNUDM, considerando además la no necesidad de desarrollar normativa legal específica para el Ártico (Chrastansky y Krit, 2011: 14).

[6] Se puede ampliar 60 MN desde el pie del talud continental, 100 MN desde la isóbata de 2500 m. y 350 MN desde las líneas de base.

se han conseguido alcanzar importantes acuerdos de cooperación jurídicamente vinculantes relativos a búsqueda y rescate (SAR), contaminación marina por hidrocarburos y cooperación científica en el Ártico firmados en los años 2011, 2013 y 2017 respectivamente (Arctic Council, 2023).

La presidencia del Consejo Ártico rota bienalmente entre los ocho países miembros; Rusia la ostentó en el periodo 2021-2023.

3. Evolución de la postura rusa respecto al Ártico

Con el análisis de diecisiete documentos oficiales del Gobierno ruso que se corresponden con distintas estrategias de seguridad y con documentos doctrinales estratégicos publicados desde el año 2000 —cuando Putin alcanzó el poder en su primera etapa— hasta finales de 2022[7] se puede comprobar si ha cambiado la postura rusa respecto al Ártico.

3.1. Análisis del concepto de política exterior de la Federación Rusa

3.1.1. Concepto de política exterior rusa del año 2000

Este primer documento examinado corresponde a la primera visión de la estrategia de política exterior firmada por el presidente Putin. Se trata de un documento que no hace mención alguna al Ártico, pero que evidencia un tono de decepción a la hora referirse a los objetivos no alcanzados por el anterior concepto[8] del año 1993 ya que, en el apartado I «Disposiciones generales», considera un «replanteamiento de la situación general en torno a la Federación Rusa». Por tanto, expone, en el mismo apartado, aseveraciones del tipo «algunos proyectos relacionados con la formación de nuevas relaciones de asociación igualitarias y mutuamente beneficiosas entre Rusia y el exterior no se materializaron».

Por otra parte, pese a lo anterior, uno de los objetivos principales expuestos también en el apartado I se refiere a la cooperación internacional:

[7] El marco temporal utilizado en esta investigación ha sido desde el año 2000 hasta finales de 2022.

[8] Se trata del concepto anterior al del año 2020 y fue firmado por Boris Yeltsin el 23 de abril de 1993. «*Basic Provisions of the Foreign Policy Concept of the Russian Federation*».

> «Búsqueda de acuerdos e intereses coincidentes con países extranjeros y asociaciones interestatales en el proceso de resolución de problemas determinados por las prioridades nacionales de Rusia, construyendo sobre esta base un sistema de relaciones de colaboración y alianzas que mejore las condiciones y parámetros de la cooperación internacional».

En el apartado II, «El mundo moderno y la política exterior de la Federación Rusa», se extraen referencias contrarias a la hegemonía mundial estadounidense tras el fin de la Guerra Fría y a los efectos negativos que puede tener su política exterior unilateral:

> «Al mismo tiempo, en la esfera internacional están surgiendo nuevos retos y amenazas para los intereses nacionales de Rusia. Crece la tendencia a la creación de una estructura unipolar del mundo bajo el dominio económico y militar de Estados Unidos. En la resolución de cuestiones fundamentales de seguridad internacional, se apuesta por instituciones y foros occidentales de composición limitada, debilitando el papel del Consejo de Seguridad de la ONU. La estrategia de acciones unilaterales puede desestabilizar la situación internacional».

Ante esta actitud occidental capitaneada por EE. UU., Rusia apuesta por el multilateralismo: «Rusia luchará por la formación de un sistema multipolar de relaciones internacionales que refleje realmente la diversidad del mundo moderno con la diversidad de sus intereses».

En esta estrategia, frente a la política internacional unilateral se hace mención en numerosas ocasiones al compromiso de Rusia con la ONU como herramienta de resolución de conflictos. De este modo, en el apartado III, «Prioridades de la Federación Rusa a la hora de resolver problemas globales», la primera prioridad es la formación de un nuevo orden mundial en el que «el principal centro de regulación de las relaciones internacionales en el siglo XXI debe seguir siendo las Naciones Unidas. La Federación Rusa se opondrá con determinación a los intentos de menospreciar el papel de la ONU y de su Consejo de Seguridad en los asuntos mundiales».

Nos encontramos, por tanto, con una estrategia que muestra un despertar de Rusia en política exterior al no haber visto resueltas sus expectativas desde el final de la Guerra Fría. Además, se aprecia un tono de protesta por la actitud estadounidense, aunque sin que llegue a identificarse un cambio hacia una política agresiva.

3.1.2. Concepto de política exterior rusa del año 2008

Este concepto estratégico es más extenso que el anterior, ya que lo suplementa y desarrolla. De este modo, su apartado I, «Disposiciones generales», insiste en la necesidad del fortalecimiento de Rusia para «crear condiciones externas favorables para la modernización de Rusia […] garantizar la competitividad del país en un mundo globalizado» como uno de los objetivos capitales de la política exterior rusa.

Continúa manteniendo su posición respecto a la ONU en la misma línea y con casi los mismos términos que el anterior concepto, de modo que en este sentido no hay cambios significativos. Igualmente, sigue apostando por el multilateralismo frente a lo que considera como unilateralismo estadounidense.

Por otro lado, este concepto estratégico utiliza en numerosas ocasiones el término cooperación. Así, en el apartado II alude, por un lado, al término cooperación global*:*

> «La drástica transformación de las relaciones internacionales, el fin de la confrontación ideológica y la constante superación del legado de la Guerra Fría y sus prejuicios y estereotipos, el fortalecimiento de Rusia y de su posición internacional han contribuido a mejorar significativamente la cooperación global».

Sin embargo, por el otro comienza a utilizar el de competición mundial*:*

> «Por primera vez en la historia contemporánea, la competición mundial está adquiriendo una dimensión civilizacional que sugiere la competición entre diferentes sistemas de valores y modelos de desarrollo en el marco de los principios universales democráticos y de la economía de mercado».

En el apartado II continúa la línea acusadora frente a Occidente mostrada en el anterior concepto. Es llamativa la acusación de «practicar una "política de contención" de Rusia, incluido el uso de un enfoque selectivo de la historia, sobre todo en lo que respecta a la Segunda Guerra Mundial y la posguerra». De esta manera, Rusia continúa construyendo su relato de víctima frente a Estados Unidos y sus aliados occidentales.

Es revelador el siguiente pasaje del apartado IV que muestra un posible cambio de actitud de la Federación de Rusia hacia el exterior motivado por la posible expansión de la OTAN en

Ucrania: «Rusia mantiene su actitud negativa hacia la expansión de la OTAN, en particular hacia los planes de admitir a Ucrania y Georgia a la alianza, así como al acercamiento de la infraestructura militar de la OTAN a las fronteras rusas».

Además, con respecto al uso de la fuerza, esta estrategia continúa afirmando de forma muy clara en su apartado II que «Rusia no va a involucrarse en una confrontación costosa, incluida una renovada carrera armamentística, destructiva para su economía y desastrosa para su desarrollo interno» y, en el apartado III, que:

> «buscará una solución política y diplomática a los conflictos regionales sobre la base de acciones colectivas de la comunidad internacional, partiendo de la premisa de que los conflictos modernos no pueden resolverse mediante el uso de la fuerza, sino que su solución debe buscarse a través del diálogo».

En esta estrategia, Rusia comienza a referirse a la necesidad de revisar la extensión de su plataforma continental para la explotación de recursos utilizando las siguientes palabras: «de conformidad con el derecho internacional, Rusia tiene la intención de establecer los límites de su plataforma continental, ampliando así las posibilidades de exploración y explotación de sus recursos minerales», por lo que puede entenderse que empieza a referirse al Ártico —aunque no lo especifica—, entre otras zonas.

Con respecto al Ártico, a diferencia de la estrategia del año 2000, lo menciona en dos ocasiones. De este modo, en el apartado IV, «Prioridades regionales», al referirse a los países nórdicos expone que ha interactuado con ellos incluyendo «la aplicación de mecanismos multilaterales de proyectos de cooperación conjunta en la región de Barents/Euroártico y el Ártico en su conjunto».

En el mismo apartado vuelve a referirse al Ártico cuando menciona las relaciones con Canadá afirmando que «Rusia está interesada en impulsar la dinámica del comercio bilateral, los vínculos económicos y la cooperación en materia de inversiones, así como la interacción en el Ártico». De aquí se extrae claramente que Rusia tiene un espíritu de cooperación en la región en cuestión.

Es especialmente significativa la línea argumentativa comenzada en el concepto estratégico de política exterior del año 2000 y continuada en este de acusar a EE. UU. y a sus aliados occidentales de adoptar políticas de contención frente a Rusia. En este

caso, refiriéndose a la posible expansión de la OTAN en Ucrania y Georgia, a la supuesta manipulación de la narrativa histórica en contra de Rusia y a las continuas reprobaciones a la política exterior unilateral, al margen de la ONU, que practica EE. UU. Todo esto invita a pensar en que Rusia estaba acumulando evidencias para justificar un futuro cambio de actitud en su política exterior.

3.1.3. Concepto de política exterior rusa del año 2013

Este concepto estratégico de política exterior da un paso más respecto a la narrativa mostrada en los anteriores sobre el orden mundial unilateral, al que considera como superado. Sirva como ejemplo el punto 6 del apartado I cuando establece que «la capacidad de Occidente para dominar la economía y la política mundiales sigue disminuyendo. El poder mundial y el potencial de desarrollo están ahora más dispersos y se está desplazando hacia Oriente, principalmente hacia la región de Asia-Pacífico».

Continúa atacando al orden unilateral occidental[9] en el punto 15 cuando se refiere a:

> «Otro riesgo para la paz y la estabilidad mundiales lo representan los intentos de gestionar las crisis mediante sanciones unilaterales y otras medidas coercitivas, incluida la agresión armada, fuera del marco del Consejo de Seguridad de la ONU […]. El uso de medidas coercitivas y de la fuerza militar por encima de la Carta de la ONU y del Consejo de Seguridad de la ONU es incapaz de eliminar los profundos antagonismos socioeconómicos, étnicos y de otro tipo que causan los conflictos. Tales medidas solo conducen a la expansión de la zona de conflicto, provocan conflictos».

La OTAN, sin mencionarla expresamente, también es criticada por sus intervenciones —por ejemplo, en Libia en 2011— bajo el concepto de necesidad de proteger:

> «Es inaceptable que se lleven a cabo intervenciones militares y otras formas de injerencia desde el exterior que socavan los fundamentos del derecho internacional basado en el principio de igualdad soberana de los Estados, con el pretexto de aplicar el concepto de responsabilidad de proteger».

[9] Se puede interpretar que se refiere a las acciones occidentales unilaterales, al margen de la aprobación del Consejo de Seguridad de NNUU como ocurrió en la Guerra de Iraq de 2003.

Además, se muestra muy crítico respecto a la globalización y presenta a Rusia como contraria a esa tendencia utilizando expresiones como la expuesta en el punto 14 del apartado I, «la cara opuesta de los procesos de globalización es el mayor énfasis en la identidad civilizacional», y en el 17, «los procesos de la globalización han transformado también el crimen organizado internacional, adquiriendo una nueva dimensión macroeconómica […] estableciendo lazos con organizaciones terroristas y extremistas».

Con respecto al instrumento de poder militar considera, en el punto 10, que «los factores económicos, jurídicos, científicos, medioambientales, demográficos e informáticos son tan importantes para los Estados a la hora de influir en la política mundial como el poder militar».

Además, expone, en su punto 12 que «el aumento de la competencia por los recursos estratégicos provoca una volatilidad extrema en los mercados de materias primas», lo que visibiliza la importancia que le da Rusia a sus recursos y, en este contexto, el Ártico se constituye como una gran fuente de recursos.

Con respecto al Ártico, esta estrategia le dedica dos puntos del apartado IV. El punto 65 se refiere a la cooperación —en los mismos términos que en la versión de 2008— con los países nórdicos respecto al Ártico y el punto 73 hace una mención a distintos aspectos sobre el Ártico como la cooperación internacional con actores árticos y no árticos, la CNUDM y la ruta marítima del norte.

> «Rusia aplica una política proactiva y constructiva de fortalecimiento de la cooperación internacional multiformato en el Ártico. […] Considera que el marco jurídico internacional existente es suficiente para resolver con éxito todas las cuestiones regionales mediante negociaciones, incluida la cuestión de la definición de los límites exteriores de la plataforma continental en el océano Ártico. […] Dar prioridad a la interacción con los Estados árticos, […] Rusia está abierta a una cooperación mutuamente beneficiosa con actores no pertenecientes al Ártico, […] utilización de la Ruta Marítima Septentrional».

En este punto 73 se puede apreciar con claridad una política de cooperación respecto al Ártico.

Como conclusión de este concepto de 2013 se puede extraer que Rusia continúa mostrándose crítica respecto a la actitud occiden-

tal —como venía haciendo en las dos estrategias anteriores— y que en esta hace menciones más desarrolladas del Ártico manteniendo una postura de cooperación.

3.1.4. Concepto de política exterior rusa del año 2016

Esta versión de la estrategia de política exterior continúa la línea seguida en las anteriores y mantiene los mismos objetivos establecidos en el punto 3 del apartado I sobre fortalecer Rusia y defender la ONU como instrumento para preservar la paz, entre otros. En este sentido no hay variación respecto a la versión de 2013.

Igualmente, respecto a la globalización, en el punto 4 destaca:

> «Como resultado del proceso de globalización, […] se está produciendo una dispersión del potencial mundial de poder y desarrollo, su desplazamiento a la región Asia-Pacífico. La capacidad del Occidente histórico para dominar la economía y la política mundiales se está reduciendo».

Es novedoso el contenido del punto 6 al considerar el riesgo de una escalada en la conflictividad regional se puede interpretar como la posible materialización o consecuencia de las líneas argumentativas seguidas en las anteriores versiones de la estrategia de política exterior cuando describían el peligro de la política exterior unilateral —al margen de la ONU— seguida por Occidente y de la globalización.

> «En el contexto del agravamiento de las contradicciones políticas, sociales y económicas y del aumento de la inestabilidad del sistema político y económico mundial, el papel del factor poder en las relaciones internacionales es cada vez más importante […]. A pesar de que el peligro de desencadenar una guerra a gran escala […] entre los Estados líderes sigue siendo bajo, el riesgo de su implicación en conflictos regionales […] va en aumento».

El punto 11 parece responder a las sanciones occidentales mostradas a Rusia por su anexión de Crimea:

> «En el sector energético se está produciendo una transformación cualitativa, que se debe principalmente a la introducción de nuevas tecnologías para la extracción de reservas de hidrocarburos difíciles de recuperar, la expansión del uso de fuentes de energía renovables. Al mismo tiempo, con el

> fin de garantizar la seguridad energética de los Estados, es necesario diversificar su presencia en los mercados mundiales por el endurecimiento no razonable de las restricciones además de la introducción de otras medidas discriminatorias en este ámbito».

Este punto 11 podría extrapolarse[10] al Ártico con respecto al impacto de las sanciones occidentales en los proyectos de explotación de los recursos allí localizados.

Otra de las novedades de esta estrategia es la preocupación que supone para Rusia el terrorismo internacional, especialmente el materializado por el Estado Islámico, al que dedica los puntos 14, 15 y 33. En concreto, en el punto 33 «Rusia considera que la lucha contra el terrorismo internacional es la tarea estatal más importante y una prioridad clave en el ámbito de la seguridad internacional».

Por otra parte, el punto 44 de esta estrategia repite la intención rusa de revisar la delimitación de su plataforma continental. Esto, aunque no lo menciona de forma explícita, es de especial relevancia para los intereses rusos en el Ártico[11] en cuanto al acceso a posibles yacimientos de recursos.

Con respecto a la OTAN, el artículo 61 es muy crítico con su política expansionista y de contención sobre Rusia:

> «La política aplicada por Estados Unidos y sus aliados para contener a Rusia y ejercer sobre ella presiones políticas, económicas, informativas y de otro tipo socava la estabilidad regional y mundial, perjudica los intereses a largo plazo de todas las partes y contradice la creciente necesidad, en las condiciones actuales, de cooperar y contrarrestar los desafíos y amenazas transnacionales».

Se puede extraer de este párrafo que este comportamiento de la OTAN dificulta el entendimiento y la cooperación entre ambos actores. Máxime teniendo en cuenta que la gran mayoría de los países principales del Consejo Ártico son miembros de la

[10] El 31 de julio de 2014 la UE impuso a Rusia, entre otras, la siguiente sanción: *«restringir el acceso de Rusia a determinadas tecnologías y servicios sensibles que pueden utilizarse para la producción y la exploración petrolíferas»* (Council of the UE, 2017).

[11] A esta ampliación de plataforma continental, específicamente en el Ártico, se refieren las estrategias de seguridad rusas respecto al Ártico de los años 2013 y 2020.

OTAN o han solicitado su incorporación recientemente (Suecia y Finlandia). Este hecho auguraría un difícil porvenir al Consejo Ártico, tal y como se tratará en el apartado 5. A pesar de ello, la estrategia de política exterior dedica dos puntos para referirse específicamente a esta región y en ambos utiliza el término cooperación:

- El punto 75 se refiere a Canadá: «La Federación Rusa está abierta a establecer relaciones con Canadá sobre la base del respeto mutuo de intereses y la experiencia acumulada de cooperación, incluso en el Ártico».

- En el punto 76, Rusia aborda varios de los factores importantes de su política respecto al Ártico, describe su política como «encaminada a preservar la paz, la estabilidad y una cooperación internacional constructiva en el Ártico» y vuelve a referirse a la delimitación de su plataforma continental —esta vez haciendo alusión al Ártico— defendiendo «la idoneidad del marco jurídico internacional existente para resolver con éxito mediante negociaciones […] el establecimiento de los límites exteriores de la plataforma continental en el océano Ártico». Utiliza también el término cooperación al abogar por «reforzar la cooperación en el formato del Consejo Ártico» y, por último, considera la ruta marítima del norte como «esencial para el desarrollo de la región».

De lo analizado de este concepto estratégico se puede observar una línea coherente con las versiones previas, aunque haciendo hincapié especialmente en su preocupación con el auge del terrorismo global. Se aprecia también un relato de necesidad de cooperación con Occidente, por un lado, y críticas a su política exterior y de sanciones por el otro.

La siguiente tabla compara los cuatro conceptos analizados y se puede detectar una evolución en la política exterior rusa hacia una postura cada vez más contraria hacia Occidente agravada por las sanciones impuestas por la anexión de Crimea. Además, también se aprecia una mayor preocupación por explotar el Ártico y se observa una evolución desde una actitud cooperativa en los primeros años hasta una mayor competición en los últimos. Las sanciones occidentales también han contribuido a este cambio al afectar al desarrollo del Ártico ruso, máxime teniendo en cuenta la amplia mayoría de países miembros de la OTAN en el Consejo Ártico.

CONCEPTO POLÍTICA EXTERIOR FEDERACIÓN RUSA				
	2000	2008	2013	2016
COOPERACIÓN	ONU	Cooperación global vs competición mundial	ONU, Competencia recursos	ONU Expansión OTAN. Sanciones
VISIÓN FRENTE A OCCIDENTE	Decepción. Multilateralismo	Contención. Multilateralismo Ucrania	«Necesidad de proteger». Multilateralismo. Globalización	Sanciones Contención
SEGURIDAD Y DEFENSA	ONU	Diplomacia	Terrorismo	Terrorismo
ÁRTICO	No mención	Cooperación vs extensión plataforma continental	Cooperación vs competencia recursos	Cooperación Consejo Ártico vs ampliación plataforma continental, Consejo Ártico mayoría OTAN

Tabla 1. Evolución[12] del concepto de política exterior de la Federación Rusa.
***Fuente:* Elaboración propia**

3.2. Análisis de la Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa

En este apartado se analiza la Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia (ESNR) de 2009, 2015 y 2021 centrando el estudio en las menciones al Ártico.

3.2.1. Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia 2009

La ESNR 2009 se centra en la competición por los recursos energéticos y menciona al Ártico entre otras áreas de interés. En concreto, en el punto 11 del apartado I, «Disposiciones generales», establece «*la atención de la política internacional a largo plazo se centrará en la posesión de fuentes de recursos energéticos, […] en la plataforma del* mar de Barents y en otras áreas del Ártico».

Además, el punto 12 vuelve a incidir en la competición por los recursos y manifiesta la posibilidad del empleo de la fuerza mili-

[12] El código de colores utilizado en esta tabla y en las restantes de este artículo corresponden a una escala de riesgo creciente para la estabilidad de la región en la que el verde es el escalón más bajo, le sigue el amarillo, el naranja y el rojo. El negro se ha utilizado cuando el documento no menciona un concepto o cuando no se ha publicado un documento en una fecha determinada.

tar *«en las condiciones de competencia por los recursos, no se excluye la solución de problemas emergentes con el uso de la fuerza militar».*

Por otra parte, es significativo encontrar en el punto 18 una actitud cooperativa con Occidente, más concretamente con EE. UU al reflejar que «Rusia se esforzará en construir una asociación estratégica equitativa y plena con los Estados Unidos de América sobre la base de intereses coincidentes».

Finalmente, el punto 42 de la estrategia se refiere a esta zona a la hora de tratar de mejorar la protección de las fronteras rusas en tres zonas, una de ellas el Ártico: *«aumentar la eficiencia de la protección de la frontera estatal, en particular en la zona ártica de la Federación Rusa».*

3.2.2. Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia 2015

El siguiente documento analizado es la ESNR 2015. Este documento es el primero posterior a la anexión rusa de Crimea de 2014. En esta estrategia destacan afirmaciones que muestran una actitud más agresiva en las relaciones internacionales, un enfoque realista. De este modo, en el punto 14 se puede leer que «el papel de la fuerza como uno de los factores de las relaciones internacionales no está en declive».

Además, el punto 8 destaca la capacidad rusa de proteger su soberanía y de resolver conflictos internacionales.

Este cambio de postura se puede relacionar con lo que Rusia expone en el punto 12, en el que acusa a Estados Unidos de intentar contener a Rusia para asegurar su dominio, ya que «la política de contención que están aplicando prevé ejercer presión política, económica, militar e informativa sobre Rusia».

No obstante, en el punto 98 muestra una línea continuista con la versión anterior de esta estrategia (2009) y afirma que «la Federación Rusa está interesada en establecer una asociación de pleno derecho con los Estados Unidos de América sobre la base de intereses coincidentes».

Con respecto al Ártico, se vuelve a incidir en la competición por los recursos. El punto 13 se centra en la competencia entre los Estados en un nuevo orden mundial multipolar:

> «La competición por los recursos, el acceso a los mercados y el control de las vías de transporte [...]. El liderazgo en la

> explotación de los recursos de los océanos del mundo y del Ártico está adquiriendo una importancia particular en este proceso. Se ha puesto en marcha todo un espectro de instrumentos políticos, económico-financieros e informativos en la lucha por la influencia en la escena internacional».

El punto 62 establece una serie de directrices para contrarrestar las amenazas contra la seguridad económica. Una de ellas es la «asociación entre el Estado y el sector privado para llevar a cabo tareas estratégicas en el desarrollo de la economía, la finalización de las infraestructuras básicas de transporte, energía, información y militar, en particular en el Ártico».

Es destacable de este punto la mención a las infraestructuras básicas militares, aspecto que se puede interpretar como una intención de aumentar la presencia militar en la zona.

Hasta ahora, las estrategias estudiadas, al referirse al Ártico, se centran en la competición por los recursos energéticos. En la estrategia de 2015, el punto 99 introduce el término cooperación al afirmar que «alcanza especial importancia el desarrollo de una cooperación internacional equitativa y mutuamente beneficiosa en el Ártico».

Esta mención a la cooperación internacional se puede interpretar como dentro del marco del Consejo Ártico.

3.2.3. Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia 2021

La estrategia de 2021, al referirse al Ártico, vuelve a centrarse en la competición por el acceso a los recursos. En concreto, en el punto 16, Rusia pone de manifiesto la actitud negativa de ciertos países hacia ella para perjudicarla y utiliza como ejemplo las sanciones económicas[13]. Además, expresa que:

> «La mayor atención de la comunidad mundial a los problemas del cambio climático y la preservación de un entorno favorable se utiliza como pretexto para restringir el acceso de las empresas rusas a los mercados de exportación, frenar el desarrollo de la industria rusa, establecer el control sobre las rutas de transporte e impedir que Rusia desarrolle el Ártico».

Se puede interpretar que Rusia considera que está siendo víctima de la competencia mundial mediante el instrumento económico

[13] Aunque no lo menciona explícitamente, se interpreta que las sanciones son motivadas por la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia en 2014.

(sanciones) y aprovechando el pretexto del cambio climático. Este discurso continúa el argumento ruso expuesto en el punto 12 de la ESNR de 2015 cuando acusa a EE. UU. y a sus aliados de ejercer una política de contención hacia Rusia.

Con respecto a la seguridad y defensa, esta estrategia dedica siete puntos específicos dentro del apartado «Defensa de la patria» en los que se habla, entre otras cosas, de disuasión estratégica (punto 40). En este aspecto, destaca el punto 40.9, en el que habla de «garantizar la independencia tecnológica del complejo militar-industrial de la Federación de Rusia […] desarrollo y producción de nuevos (prometedores) modelos (complejos, sistemas) de armas, equipos militares», que se puede interpretar como una medida de mitigación frente al impacto de las sanciones occidentales.

Por otra parte, el punto 101 de la estrategia de 2021 establece una serie de directrices para alcanzar los objetivos de la política exterior rusa. En concreto, el número 17 se centra en el Ártico y en su exploración al referirse a «garantizar los intereses de la Federación Rusa relacionados con la exploración del espacio exterior, el océano mundial, el Ártico y la Antártida».

A modo de resumen, la siguiente tabla compara los tres documentos estratégicos y se puede apreciar una predominancia de la competición por los recursos, donde incluso se hace mención al uso de la fuerza. Además, es especialmente significativo, lo que refuerza esta postura de competición, la mención a la contención occidental que se hace en la estrategia de 2021. Rusia considera que esta contención frena su desarrollo ártico.

ESTRATEGIA SEGURIDAD NACIONAL FEDERACIÓN RUSA (ÁRTICO)			
	2009	2015	2021
COOPERACIÓN	Competición recursos energéticos	Cooperación internacional vs competición recursos	Competición recursos
VISIÓN FRENTE A OCCIDENTE	Asociación estratégica con EE. UU.	Asociación con EE. UU., intereses coincidentes vs contención	Sanciones económicas, contención. «Pretexto cambio climático» frena desarrollo Ártico
SEGURIDAD Y DEFENSA	Competición recursos (uso fuerza militar), protección fronteras	Fuerza en RRII	Fuerza en RRII Disuasión estratégica Independencia tecnológica

Tabla 2. Evolución de la Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa.
***Fuente:* Elaboración propia**

3.3. Análisis de la doctrina militar rusa

La doctrina militar rusa de los años 2000 y 2010 no hace mención del Ártico. En cambio, la doctrina militar publicada en 2014 sí que hace referencia en dos ocasiones de forma explícita. Es también destacable que esta última doctrina fue firmada meses después de la anexión de Crimea[14].

De este modo, en las disposiciones generales, el punto 4 expone que la doctrina militar tendrá en cuenta diversos documentos, entre ellos la estrategia para el desarrollo de la zona ártica de la Federación Rusa. Además, el punto 32, que trata las funciones de las FAS rusas en tiempo de paz, refleja, en su apartado **«s», «**velar por los intereses nacionales de la Federación Rusa en el Ártico».

DOCTRINA MILITAR RUSA			
	2000	2010	2014
ÁRTICO	No mención	No mención	Seguridad en el Ártico, Estrategia rusa Ártico firmada tras anexión Crimea

Tabla 3. Evolución de la doctrina militar de la Federación Rusa. Fuente: Elaboración propia

3.4. Análisis de la Estrategia de la Federación de Rusia en el Ártico

3.4.1. Bases de la política estatal de la Federación de Rusia en el Ártico

Esta estrategia data del año 2001 y comienza describiendo la importancia que tiene el Ártico para Rusia. En concreto, describe los recursos energéticos y minerales de los cuales dispone.

El apartado I, sobre disposiciones generales, describe el Ártico como un lugar de intersección de los intereses de muchos países y establece como intereses de Rusia en la región «que persista en la región un clima de paz y cooperación, y que los países existentes en ella no provoquen tensiones ni situaciones de conflicto», y «mantener y reforzar su posición de liderazgo en el estudio y desarrollo del Ártico».

De forma general, también en el apartado I, la estrategia establece que «las principales directrices de la política de Estado de

[14] La doctrina fue firmada el 25 de diciembre de 2014 y publicada seis días después.

la Federación de Rusia en el Ártico se centran en la economía, ecología, ciencia, seguridad militar y cooperación internacional».

En su apartado V, sobre la seguridad militar, la estrategia define dos objetivos principales: el primero está relacionado con asegurar la libertad de acción de las fuerzas nucleares de su marina en el Ártico y el segundo «garantizar un control fiable de la frontera estatal de la Federación Rusa y de los espacios marítimos árticos para proteger los intereses nacionales de la Federación Rusa en el Ártico». Para lograr los objetivos anteriores propone, en el mismo apartado, entre varias medidas, «mantener las capacidades de la Armada, Fuerza Aérea […] para garantizar las funciones de disuasión y control […] en los mares y el espacio aéreo de la zona ártica de la Federación de Rusia» y «contrarrestar activamente la creación de infraestructuras militares y la expansión de las actividades militares en Alaska, Canadá, Groenlandia, Islandia y el norte de Noruega, incluido el archipiélago de Svalbard, y en las aguas de los mares árticos».

En este último párrafo, aunque pueda parecer lo contrario, su literatura está enfocada más a mantener un *statu quo* que a una política agresiva. Además, los objetivos militares expuestos en el apartado V no muestran tampoco una política militar rusa agresiva respecto al Ártico. Si a esto le sumamos las menciones a términos como paz, cooperación y control de fronteras reflejados en los párrafos anteriores se puede concluir que esta estrategia de 2001 no destaca por tener un carácter agresivo.

3.4.2. Estrategia para el desarrollo de la zona ártica de la Federación de Rusia y garantizar la seguridad nacional hasta 2020

Comparada con la estrategia de 2001, la de 2008 está mucho más desarrollada y expone ciertos aspectos interesantes. De este modo, en el punto 7 establece como prioritarios para el desarrollo de la zona ártica, entre otros, «la cooperación internacional en el Ártico» y «garantizar la seguridad militar, la protección y la protección de la frontera estatal de la Federación de Rusia en el Ártico».

No son aspectos novedosos, ya que fueron tratados en la estrategia de 2001.

En el punto 11, sobre los recursos en el Ártico (hidrocarburos, recursos biológicos acuáticos y otros tipos de materias primas estratégicas), marca las pautas a seguir tanto en lo referente a

los minerales como a los recursos energéticos «[…] para garantizar proyectos para el desarrollo de yacimientos de hidrocarburos en la plataforma continental de la Federación de Rusia».

El punto 12 versa sobre la ruta del norte y, entre otras medidas refleja «creación y desarrollo de un sistema de seguridad y navegación en el Ártico […] desarrollo de la flota rusa de rompehielos […] modernización de los puertos del Ártico». De estas medidas se puede visualizar la importancia que Rusia le da al desarrollo de la nueva ruta del norte.

Es relevante el punto 14, sobre la ciencia y tecnología, cuando se refiere a:

> «Implementación del Programa de Desarrollo de Flotas de Investigación de la Federación de Rusia, incluida la investigación en aguas profundas, incluido el uso de sistemas robóticos en aguas profundas[15]; […] realizar investigaciones en el campo de la historia, la cultura y la economía de la región, así como la regulación legal de las actividades económicas y de otro tipo en el Ártico, incluso con el fin de documentar la presencia de la Federación de Rusia de derechos históricos sobre ciertas aguas de los mares árticos».

En estos apartados se puede apreciar un marcado interés ruso por la investigación con el fin de reclamar derechos sobre espacios marítimos en el Ártico.

Es, por otro lado, importante analizar el punto 17 dedicado a la cooperación internacional. Se trata de un punto muy desarrollado en el que se aprecia un marcado interés en la cooperación internacional y las relaciones bilaterales en el Ártico. Entre otras, se consideran las siguientes:

> «Asegurar el beneficio mutuo bilateral y multilateral de cooperación de la Federación de Rusia con los Estados árticos sobre la base de tratados y acuerdos internacionales […]; Interacción de la Federación de Rusia con los Estados árticos a fin de proteger los intereses nacionales de Rusia y la aplicación de los derechos del Estado ribereño en la región ártica previstos en los instrumentos internacionales, incluidos los relativos a la exploración y el desarrollo de los recursos de la plataforma continental y el establecimiento de sus fronteras externas».

[15] Anterior a esta estrategia, en el año 2007, Rusia plantó una bandera rusa en el fondo marino en el Polo Norte (ABC, 2007).

Continúa este punto 17 proponiendo más iniciativas de cooperación en la región, especialmente en búsqueda y salvamento, interacción económica, preservación del medio ambiente, actividades científicas, ruta marítima del norte y foros internacionales sobre el Ártico.

La parte de seguridad militar la desarrolla esta estrategia en su punto 18, donde destacan las siguientes directrices:

> «Mejora de la estructura, composición, […] de las Fuerzas Armadas de la Federación de Rusia, desarrollo de la infraestructura de sus bases en la zona ártica de la Federación de Rusia, así como sistemas de equipos operativos […] despliegue de una agrupación de tropas para realizar tareas en el Ártico». […]. Estudios hidrográficos para determinar la necesidad de modificar la lista de coordenadas geográficas de los puntos que determinan la posición de las líneas de base para medir la anchura de las aguas territoriales, la zona económica exclusiva y la plataforma continental».

Se puede extraer de aquí que Rusia pretendía en ese momento modernizar las instalaciones militares, aumentar la presencia de tropas en el Ártico y revisar[16] sus fronteras marítimas, lo que es coherente con lo expuesto antes relativo a la búsqueda de argumentos para una posible reclamación histórica de espacios marítimos.

Como resultado del análisis de los puntos más relevantes de esta estrategia se puede concluir que Rusia muestra un mayor interés en el Ártico al ser una estrategia más desarrollada que la anterior. Este interés lo centra principalmente en los recursos minerales y energéticos, la ruta marítima del norte, un marcado interés en la cooperación internacional y bilateral en múltiples facetas, el refuerzo de su presencia militar, la revisión de sus fronteras marítimas y la búsqueda de argumentos históricos que le faciliten reclamar la soberanía de espacios marítimos.

3.4.3. Estrategia rusa para el Ártico de 2013

Este documento[17] es una actualización de la anterior estrategia de 2008.

16 El apartado h del punto 14.

17 Para el análisis no se ha podido encontrar su texto íntegro y se ha utilizado el contenido del documento *Russian strategies in the Arctic: avoiding a new Cold War* en su lugar.

Destaca el interés mostrado de Rusia por completar los estudios para solicitar a la Comisión de Delimitación de la ONU una ampliación más allá de las 200 millas náuticas de la plataforma continental. En este sentido, la estrategia marca como objetivo principal obtener una alta capacidad tecnológica para el desarrollo del Ártico ruso (Sergunin *et al*., 2014: 17), además de reflejar en su punto 18.e «el uso de tecnologías de doble uso en interés de una solución integrada de defensa, seguridad y desarrollo socioeconómico sostenible de la zona ártica de la Federación de Rusia». Además, al referirse a la investigación científica en la zona ártica, el punto 29.i menciona «[…] para abordar el desarrollo de la defensa y seguridad, así como la operación confiable de los sistemas […]», aspectos que indican un interés en mejorar la defensa de la zona ártica y que son continuistas con la modernización de las Fuerzas Armadas en el Ártico expuesta en la estrategia de 2008.

Según el documento analizado, esta estrategia «tuvo una mejor acogida internacional que la anterior» y, a diferencia de la de 2008, «no define con claridad el Ártico ruso» ni describe específicamente los intereses rusos en el Ártico (Sergunin *et al.*, 2014: 18-19). Se podría interpretar que esto es debido a que las investigaciones de ampliación de la plataforma continental no se habían completado.

3.4.4. Estrategia para el desarrollo de la zona ártica de la Federación Rusa y garantizar la seguridad nacional hasta el año 2035

Este documento data del año 2020 (26 de octubre) y es la última estrategia rusa referente al Ártico.

El punto 5 de esta estrategia hace balance de los resultados obtenidos por la aplicación de la anterior y proporciona datos que ilustran el aumento del nivel de prosperidad, el descenso del paro y de la emigración, y el aumento de la esperanza de vida y de las inversiones en el Ártico. Además de los anteriores, destacan los siguientes avances:

> «El volumen de transporte de mercancías en la zona marítima de la ruta marítima del norte aumentó de 4 millones de toneladas en 2014 a 31,5 millones de toneladas en 2019 […]. La cuota de armamento moderno, equipos militares y especiales en la zona ártica aumentó del 41 % en 2014 al 59 % en 2019».

Se puede ver que es significativo el aumento del tráfico marítimo por la ruta del norte y la consiguiente modernización y refuerzo de la presencia militar en la zona.

En el punto 7 de la estrategia se enumeran los riesgos y desafíos que pueden afectar a la seguridad en el Ártico ruso. Son, principalmente[18], los relacionados con el cambio climático, la disminución de su población y de la calidad de los servicios, el acceso a los recursos, las infraestructuras, etc. Destacan principalmente:

> «El retraso en el desarrollo de la infraestructura de la ruta marítima del norte, la construcción de rompehielos, las flotas de salvamento y auxiliares y los plazos de ejecución de los proyectos económicos en la zona ártica. […] El incremento del riesgo potencial de conflicto en el Ártico, que requiere un aumento constante de la capacidad de combate, en particular la agrupación de tropas (fuerzas) de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa».

Es significativo el punto 13, donde se muestran las directrices para cumplimentar los objetivos marcados en la estrategia desde el punto de vista de las infraestructuras. Se pueden observar las acciones dedicadas a desarrollar la ruta marítima del norte (construcción de buques rompehielos, remolcadores, puertos, transporte por la ruta del norte del gas natural licuado, etc.). Destaca la siguiente acción que muestra las intenciones rusas respecto al uso cada vez más inminente de la ruta marítima del Ártico y su consiguiente desarrollo:

> «Creación y desarrollo de una constelación de satélites […] que permita las comunicaciones por satélite en la ruta marítima del norte y en los territorios situados al norte de los 70 grados de latitud norte, así como la calidad y la velocidad de funcionamiento necesarias de un sistema de identificación automática y de los sistemas de teledetección de la Tierra;».

Esta estrategia también hace una extensa referencia a la cooperación internacional en su punto 16, donde menciona su interés en distintas iniciativas de cooperación económica, cultural, científica, búsqueda y rescate haciendo hincapié en el Consejo Ártico al referirse a su periodo de presidencia 2021-2023. Además de estas iniciativas y directrices, destacan las siguientes:

[18] La mayoría de los riesgos y desafíos que identifica la estrategia en el punto 7 están relacionados y son antagónicos con los avances expuestos en el punto 5.

> «Garantizar una cooperación bilateral y multilateral mutuamente beneficiosa entre la Federación Rusa y los países extranjeros sobre la base de tratados, acuerdos y convenios internacionales de los que sea parte. […]. El establecimiento del derecho internacional sobre la frontera exterior de la plataforma continental y el mantenimiento de la cooperación con los Estados árticos con el fin de proteger los intereses nacionales y aplicar los derechos del Estado ribereño en el Ártico previstos en las leyes internacionales, incluida la exploración y explotación de los recursos de la plataforma continental y el establecimiento de sus fronteras exteriores».

El punto 19 trata la seguridad militar. Esta estrategia continúa marcando la necesidad de mejorar y modernizar la organización de las FAS. Repite algunas de las directrices de la anterior versión de la estrategia. Como novedad, establece la necesidad de «equipar a las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa […] destacadas en el Ártico con armas modernas, equipos militares y especiales adaptados a las condiciones árticas».

Se puede apreciar la importancia cada vez mayor que Rusia le da a la seguridad militar en el Ártico.

Como resumen de los cuatro documentos, en la siguiente tabla se puede observar un cambio en la estrategia rusa del Ártico hacia una mayor militarización, que evoluciona desde una narrativa pacífica hasta mencionar el riesgo de conflicto y la necesidad de mejorar la capacidad de combate rusa en el Ártico. En cuanto a la explotación de recursos se aprecia un creciente interés en expandir la delimitación de su plataforma continental y en mejorar sus capacidades tecnológicas para explotar el Ártico. Estas dos consideraciones muestran un cambio ruso en el Ártico hacia una política más competitiva, aunque también mantienen una constante narrativa de la importancia de la cooperación internacional en el Ártico.

ESTRATEGIA RUSA EN EL ÁRTICO				
	2001	2008	2013	2020
COOPERACIÓN	Cooperación, importancia recursos	Cooperación internacional, relaciones bilaterales	Mejor cabida internacional que 2008	Cooperación internacional, Consejo Ártico

ESTRATEGIA RUSA EN EL ÁRTICO				
	2001	2008	2013	2020
EXPLOTACIÓN DEL ÁRTICO	Economía, ciencia, ecología	Investigación recursos en plataforma continental, ruta del norte –rompehielos—, investigación expansión límites plataforma continental	Necesidad completar estudios sobre ampliación plataforma continental, desarrollo tecnológico para explotar Ártico	Aumento tráfico ruta marítima del norte
SEGURIDAD Y DEFENSA	Paz, no tensión ni conflictos, control espacios marítimos Ártico	Seguridad militar y protección fronteras Ártico, modernización FAS en Ártico, aumentar tropas	Tecnologías doble uso Sistemas fiables en el Ártico	Modernización armamento, riesgo conflicto, necesidad mejora capacidad combate

Tabla 4. Evolución de la estrategia de la Federación Rusa en el Ártico.
Fuente: **Elaboración propia**

3.5. Análisis de la doctrina marítima de la Federación de Rusia

En este apartado se analizará la cabida que tiene el Ártico en la doctrina marítima rusa a través de las versiones de los años 2001, 2015 y 2022.

3.5.1. Doctrina marítima de la Federación de Rusia para el periodo hasta 2020

Este documento estratégico data de 2001. Es destacable que uno de los principios de la política marítima de Rusia (página 4) es «la prioridad de los medios político-diplomáticos, económicos, informativos y otros medios no militares en la resolución de conflictos en el océano mundial».

Por otra parte, en la página 6 se aprecia la importancia que le da Rusia a desarrollar más su zona norte mediante la «[…] concentración de fondos y recursos […] para el desarrollo de las comunicaciones entre las partes central y costera de Rusia, especialmente su Extremo Oriente y las afueras del norte, en interés de su mayor desarrollo».

Esta doctrina manifiesta en su página 8 la importancia vital que supone el transporte marítimo para Rusia, «siendo decisivo para

el sustento de vida de las regiones del extremo norte». En este sentido, destaca una de las tareas a largo plazo que fija esta doctrina, que es «mantener el liderazgo mundial en la construcción y operación de rompehielos nucleares».

Con respecto a los recursos energéticos y minerales establece, en la página 11, que «la perspectiva de agotamiento de las reservas de hidrocarburos y otros recursos minerales en la parte continental predetermina la reorientación de la exploración y producción de recursos minerales en la plataforma continental y en el futuro en los taludes oceánicos y lechos de los océanos».

Se puede interpretar este párrafo como la intención inicial de acudir a su costa norte para buscar tales recursos. Además, para ello, la doctrina expresa en su página 12 que «la solución a estos problemas está asegurada por la continuación de la investigación científica: la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el mar territorial […] de la Federación Rusa».

Con respecto a la parte militar, la doctrina marca los objetivos principales y las áreas prioritarias para las operaciones navales y marca como objetivo, en la página 14, «mantener un potencial naval suficiente de la Federación Rusa». Sin embargo, el siguiente párrafo, extraído de la página 14, puede contradecir a la preferencia de Rusia de resolver los conflictos oceánicos sin acudir al uso de la fuerza militar porque «las formaciones operacionales-estratégicas desplegadas regionalmente de la Armada: las flotas del Norte, […] son la base de poder para resolver los problemas de la política marítima nacional en las áreas regionales relevantes».

Con respecto a los intereses de Rusia en el Ártico, la doctrina menciona en su página 18 «la participación de las capacidades de la región para basar y utilizar los componentes del potencial marítimo que garanticen la protección de la soberanía […] en la dirección regional del Ártico». Asimismo, también busca «garantizar los intereses nacionales de la Federación de Rusia en relación con la ruta marítima del norte». Especialmente relevante es la «observancia de los intereses de la Federación Rusa en la delimitación de espacios marítimos y el fondo de los mares del océano Ártico con los Estados subárticos».

De lo analizado en esta doctrina marítima de 2001 se puede concluir que Rusia prefiere resolver los posibles problemas oceánicos sin acudir a la fuerza militar, aunque manifiesta la importancia

que tiene su flota del norte, y que comienza a mirar más hacia el norte por la preocupación ante el agotamiento de los recursos en el continente y la importancia que le da al tráfico marítimo por la ruta del norte.

3.5.2. Doctrina marítima de la Federación de Rusia 2015

El Ártico es considerado en esta doctrina como uno de los espacios de interés para Rusia, tal y como se expone en el punto 50: «la Federación Rusa identifica las zonas del Atlántico, Ártico, Pacífico, Caspio, océano Índico y Antártico como las principales áreas regionales prioritarias de la política marítima nacional».

Además, el punto 8 también menciona la presencia naval rusa en el Ártico como una actividad más de las relacionadas con los intereses nacionales en la región, además de expresar la necesidad de desarrollar la región ártica.

> «El mantenimiento de las capacidades marítimas de la Federación Rusa al nivel compatible con los intereses nacionales de la Federación Rusa, incluida la presencia de la Flota Rusa en el Ártico […]. Desarrollar líneas de comunicación, incluidas las marítimas, entre las regiones centrales y costeras, especialmente las del extremo oriente y del norte, incluidas las regiones árticas, […] para ampliar la exploración y el desarrollo de las regiones».

La doctrina marítima de 2015 dedica un extenso apartado con tres puntos al Ártico. En concreto, se puede considerar como relevante el hecho de que el primero de ellos (punto 59) se refiera a la importancia militar del Ártico y abandone las directrices más genéricas expresadas en anteriores estrategias que se referían a defender las fronteras e intereses rusos sin entrar en más detalles. En esta ocasión, considera prioritario el Ártico para la Flota del Norte.

> «La política marítima nacional en la zona regional ártica está determinada por la prioridad de garantizar el libre acceso de la flota rusa a los océanos Atlántico y Pacífico, por la abundancia de recursos naturales en la zona económica exclusiva y la plataforma continental de la Federación de Rusia, por la creciente importancia de la ruta marítima del norte para el desarrollo sostenible y la seguridad de la Federación de Rusia, y el papel decisivo de la Flota del Norte en la defensa del país desde el mar y el océano».

Además, en los puntos 60 y 61 establece un total de nueve líneas fundamentales y veinticinco objetivos que se deben alcanzar en el largo plazo. Entre las líneas fundamentales se puede percibir un carácter más coercitivo y de convicción de Rusia para establecer sus intereses. Sirva como ejemplo:

> «Reducir el nivel de amenazas a la seguridad nacional de la Federación Rusa y garantizar la estabilidad estratégica en la región ártica. Fortalecimiento del potencial naval de la Federación Rusa, desarrollo de las capacidades (efectivos) de la Flota del Norte; […] El establecimiento de condiciones para las actividades de la flota rusa, las empresas rusas de petróleo y gas y las empresas de transporte de gas en los mares árticos».

Si analizamos los objetivos, se puede apreciar un gran asertividad al referirse a la delimitación de sus fronteras marítimas y de la plataforma continental para explotar los potenciales recursos que se encuentren dentro de sus fronteras.

> «Establecer una cooperación activa con los Estados árticos para delimitar las zonas marítimas, incluida la plataforma ártica, sobre la base del derecho internacional y de acuerdos mutuos, teniendo en cuenta los intereses nacionales de la Federación Rusa. Reconocimiento legal de las fronteras exteriores de la plataforma continental de la Federación Rusa en el océano Ártico. El cumplimiento incondicional de los intereses de la Federación Rusa y de las empresas rusas de producción y transporte de petróleo y gas en el proceso de delimitación de las zonas marítimas y los fondos marinos del océano Ártico con los Estados árticos. […] Identificación de la ubicación de las líneas de base rectas a lo largo de la costa ártica de la Federación Rusa para medir la anchura de las aguas territoriales, la zona económica y la plataforma continental».

Esta es la primera doctrina marítima publicada por Rusia desde la anexión de Crimea en 2014 y, como se ha podido comprobar en los párrafos anteriores, se observa un marcado cambio de actitud orientado de forma más directa a asegurarse el acceso a los recursos, revisar la delimitación de sus fronteras marítimas y mostrar la importancia que presenta el Ártico para Rusia desde el punto de vista militar.

3.5.3. Doctrina marítima de la Federación de Rusia 2022

Uno de los aspectos más significativos de esta doctrina es que se repite en numerosas ocasiones el interés de Rusia en explotar los recursos naturales más allá de las 200 millas náuticas, tal y como aparece como uno de los intereses de Rusia (punto 9):

> «El desarrollo de la zona ártica de la Federación Rusa como base de recursos estratégicos y su uso racional, incluido el desarrollo a gran escala de la plataforma continental de la Federación Rusa fuera de la zona económica exclusiva de 200 millas de la Federación Rusa tras fijar su frontera exterior de conformidad con el artículo 76 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar».

Además, el punto 14 de la doctrina considera esta zona como vital para los intereses nacionales de la Federación de Rusia y se refiriere explícitamente a esa ampliación de la plataforma continental en el Ártico y a la zona ártica rusa.

> «La zona económica exclusiva y la plataforma continental de la Federación de Rusia, incluida la plataforma continental de la Federación de Rusia fuera de la zona económica exclusiva de 200 millas de la Federación de Rusia en la cuenca ártica; la cuenca ártica adyacente a la costa de la Federación de Rusia, incluida la zona marítima de la ruta marítima del norte».

Por tanto, se puede observar la importancia[19] que Rusia le da en esta doctrina al Ártico al considerarlo vital para la propia existencia del Estado[20]. Por otra parte, algunos de los puntos justificarían su postura más agresiva motivada por la actitud de otros países, principalmente EE. UU. y sus aliados. En concreto, en el punto 21 se puede interpretar como una justificación para que Rusia adopte una política de poder en el Ártico:

---

[19] La doctrina marítima de 2022 establece en su punto 12 tres categorías para clasificar sus áreas marítimas de interés: vitales, importantes y otras áreas.

[20] En su punto 13, la doctrina marítima rusa de 2022 establece que «las áreas (zonas) vitales para garantizar los intereses nacionales de la Federación de Rusia en el océano mundial están directamente relacionadas con el desarrollo del Estado, la protección de su soberanía, integridad territorial y el fortalecimiento de la defensa, y afectan de manera crítica al desarrollo socioeconómico del país. La pérdida de control sobre ellos podría poner en peligro la seguridad nacional de la Federación Rusa y la propia existencia del Estado».

> «En las relaciones internacionales, el papel del factor fuerza no disminuye. Las principales potencias mundiales con un importante potencial naval y un sistema de bases desarrollado siguen aumentando su presencia naval en zonas geopolíticamente significativas del océano mundial, incluidas las aguas de los océanos y mares adyacentes al territorio de la Federación Rusa».

Igualmente, al tratar en su punto 22 las amenazas para Rusia, se pueden encontrar más ejemplos como:

> «El deseo de Estados Unidos y sus aliados de limitar el acceso de la Federación Rusa a los recursos del océano mundial y a las comunicaciones vitales de transporte marítimo» […]. Los esfuerzos de una serie de Estados por debilitar el control de la Federación Rusa sobre la ruta marítima del norte, el aumento de la presencia naval extranjera en el Ártico y el incremento del potencial de conflicto en esta región».

En el punto 50 de la doctrina se puede apreciar también con claridad como Rusia continúa con la postura realista respecto al Ártico que se apreció en la doctrina marítima de 2015: «el papel cada vez más importante de la Armada para garantizar la defensa del país en la zona ártica de la Federación de Rusia, así como la transformación del Ártico en una región de competencia mundial, no solo desde el punto de vista económico, sino también militar».

Como resultado del análisis de este documento, se puede ver que Rusia está adoptando en el Ártico una verdadera política de poder, reforzando la visión de la anterior doctrina marítima de 2015.

La siguiente tabla, a modo de resumen, compara los tres documentos de doctrina marítima de modo que se puede observar un cambio hacia una mayor competición y una mayor importancia de la explotación del Ártico. En el ámbito de seguridad y defensa, en 2015 incluso se aprecia un cambio hacia la militarización del Ártico, abandonando la visión pacifista del anterior documento de 2001.

DOCTRINA MARÍTIMA FEDERACIÓN RUSA			
	2001	2015	2022
COOPERACIÓN	No mención	Cooperación activa para delimitación	Competencia mundial
EXPLOTACIÓN DEL ÁRTICO	Delimitación espacios marítimos	Gran importancia delimitación espacios marítimos	Explotación más allá de 200 MN
SEGURIDAD Y DEFENSA	Medios no militares	Prioridad acceso flota rusa al Ártico. Fortalecimiento potencial naval	Ártico «vital» para supervivencia, «Presencia naval extranjera Ártico», Aumento posibilidad conflicto

Tabla 5. Evolución de la doctrina marítima de la Federación Rusa.
Fuente: **Elaboración propia**

3.6. Resultado del análisis de los documentos rusos

Los resultados del análisis de los documentos estratégicos rusos muestran un cambio de la postura rusa hacia una línea de política de poder e identifican la anexión de Crimea como punto de inflexión seguido de una línea continuista en los últimos años.

EVOLUCIÓN DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS RUSOS ANALIZADOS				
	2000-2001	2008-2010	2013-2016	2020-2022
CONCEPTO POLÍTICA EXTERIOR	2000	2008	2013 / 2016	----
ESTRATEGIA SEGURIDAD NACIONAL		2009	2015	2021
DOCTRINA MILITAR			2014	
ESTRATEGIA RUSA ÁRTICO	2001	2008	2013	2020
DOCTRINA MARÍTIMA	2001		2015	2022

Tabla 6. Evolución documentos estratégicos rusos analizados.
Fuente: **Elaboración propia**

Como refuerzo de esta hipótesis, nos encontramos con un dato significativo al analizar la siguiente figura, donde se puede observar una mayor concentración de documentos publicados entre los años 2013 y 2016, hecho que puede ser indicativo de un cambio de actitud en la estrategia rusa con el conflicto de Crimea como elemento central.

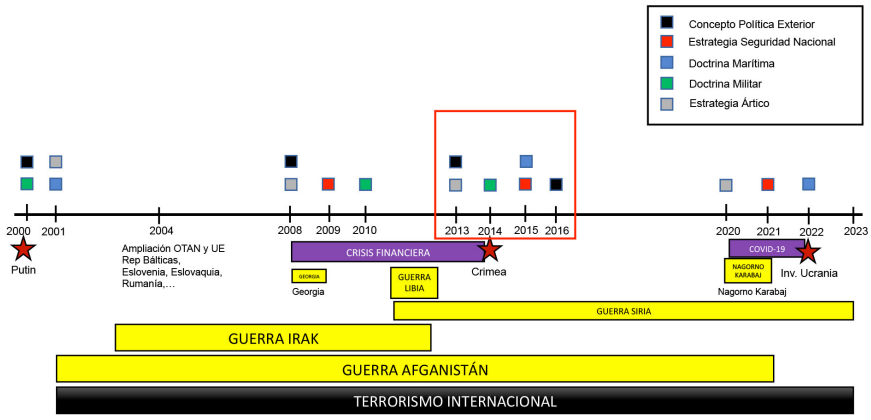


Figura 1. Marco temporal de los documentos estratégicos. Fuente: Elaboración propia

4. Estrategia de los principales actores con intereses en el Ártico

Con la anexión de Crimea de 2014 como punto de inflexión en el cambio de la postura rusa hacia el Ártico y considerando la política de contención occidental como la principal causa que motivó el cambio de política exterior rusa, cabe preguntarse si hubo alguna postura oficial de los siete países árticos restantes que pudiera haber contribuido al cambio de postura ruso.

Para ello, se ha estudiado el último documento estratégico sobre el Ártico de cada uno de los países árticos publicado antes de 2014 y se puede observar, en líneas generales, un clima generalizado de cooperación en la región ártica ya sea de forma multilateral como de forma bilateral. En este sentido, países como Dinamarca, Finlandia y Noruega expresan de forma explícita la necesidad de cooperar con Rusia. Finlandia establece en su estrategia de 2013 (página 46) que «la cooperación ártica puede complementarse con asociaciones bilaterales árticas; por ejemplo, Rusia y Finlandia»; Dinamarca hace lo propio en su estrategia de 2011 en el apartado de cooperación cuando afirma que «además, el reino también desea seguir ampliando y desarrollando la cooperación con Rusia»; Noruega, en su estrategia de 2009 (página 37) expone que «Noruega y Rusia comparten un gran interés en un desarrollo estable y predecible en la región, marcado por el entendimiento mutuo y una cooperación constructiva».

En el ámbito de seguridad y defensa es donde se encuentran mayores diferencias. La mayoría de los países adoptan un per-

fil más pacífico, como Islandia, que en su estrategia de 2011 (principio 9) expone una retórica contraria a la militarización del Ártico. Por otra parte, Canadá apuesta en su estrategia de 2009 (página 9) por un aumento de la militarización de su territorio ártico (sin mencionar a Rusia) y Estados Unidos es el país que de forma más vehemente se refiere a la seguridad del Ártico.

Es llamativa la postura que adopta Estados Unidos en su estrategia de 2013 frente a la seguridad y defensa del Ártico cuando realiza afirmaciones como (página 6) «promover la seguridad y la estabilidad en la región mediante una combinación de acciones independientes, iniciativas bilaterales y cooperación multilateral» y (página 9) «trabajaremos con otras naciones árticas para […] mantener la región ártica […] segura y libre de conflictos, y para proteger a los EE. UU., a sus aliados, la seguridad regional y los intereses económicos».

Por último, en cuanto a la explotación de recursos, los países adoptan posturas similares no conflictivas entre ellas.

En la siguiente tabla se pueden sintetizar y comparar las estrategias de todos los países estudiados:

COMPARATIVA DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS PAISES ÁRTICOS (SALVO RUSIA)			
	COOPERACIÓN	RECURSOS	SEGURIDAD Y DEFENSA
CANADÁ (2009)	Coop. resolución disputas delimitación	Mar de Beaufort (no Rusia)	Aumento militarización
DINAMARCA (2011)	Coop. con Rusia	Coop. con Rusia estudios aumento plataforma continental	Coop. constructiva Coop. pacífica
FINLANDIA (2013)	Coop. con Rusia Rel. bilaterales Rusia	Exportación *expertise* a Rusia	Coop. internacional Resolución pacífica
ISLANDIA (2011)	Cooperación, aunque busca mayor protagonismo vs *Arctic five*	Cooperación	Contra militarización Ártico
NORUEGA (2009)	Coop. con Rusia	Desarrollo de conocimientos	Coop. constructiva con Rusia
SUECIA (2011)	Coop. internacional	No interesado directamente	Uso instrumentos civiles
EE. UU. (2013)	CNUDM, Protección medio ambiente	Gestión responsable	Proteger seguridad regional Proteger aliados Acciones unilaterales

Tabla. 7. Comparativa de las estrategias anteriores a 2014 del resto de países árticos. *Fuente:* Elaboración propia

De la tabla se puede extraer que las posturas de la mayoría de los países árticos reflejadas en sus respectivos documentos estratégicos no invitan, *a priori*, a pensar en una posible justificación que contribuya a un cambio de postura de Rusia respecto al Ártico.

Caso aparte lo presenta EE. UU. Su postura respecto a la seguridad y defensa es diferenciadora al hacerla extensiva específicamente a la región ártica y a sus aliados. Esta firmeza y asertividad en su retórica puede reforzar el argumento utilizado por Rusia en sus estrategias publicadas antes de 2014, en las que acusaba a EE. UU. y a sus aliados de practicar una política de contención frente a Rusia. Por este motivo, el punto de vista estadounidense hacia la defensa del Ártico puede considerarse como un elemento más que Rusia pudo considerar como posible generador de tensión en la región.

5. Cambio en las relaciones en el ártico desde la anexión de Crimea en 2014

En los apartados anteriores se ha analizado la doctrina estratégica rusa respecto al Ártico y se ha detectado un cambio de postura en el año 2014. Además, del estudio de las estrategias previas a 2014 de los siete países del Consejo Ártico restantes se obtiene como resultado la unanimidad de todos los países a la cooperación internacional en el Ártico.

Tomando 2014 como punto de inflexión, en este apartado se estudian las relaciones entre los países árticos desde 2014 con el objetivo de estudiar el impacto de la evolución de la estrategia rusa en los mecanismos de gobernanza en el Ártico.

5.1. Primera fase. Desde la anexión de Crimea hasta la invasión de Ucrania de 2022

Este apartado, que toma como periodo de estudio desde la anexión de Crimea en 2014, trata de estudiar el impacto de este acontecimiento en la gobernanza del Ártico.

E. Wilson (2020: 1) considera «el periodo de 18 meses que siguió a la anexión rusa de Crimea como episodio contencioso» *y utiliza* el concepto de *eneamigos*[21] para tratar de explicar las relaciones entre los países árticos en un clima simultáneo de competición y cooperación. Este término puede considerarse adecuado para describir una situación de cooperación-competición entre Rusia y el resto de los países árticos.

[21] Traducción del término *frenemies* utilizado por la autora.

En esta primera fase de análisis fueron numerosos los hitos y acuerdos alcanzados pese a las sanciones occidentales hacia Rusia por la anexión de Crimea.

Hubo, por lo tanto, una mezcolanza de eventos competitivos y cooperativos. El análisis de Wilson (2020: 6-7) ilustra, como eventos diversos, acuerdos alcanzados en asuntos medioambientales y científicos —dentro del marco del Consejo Ártico—, así como ejercicios militares en el Ártico tanto de las fuerzas rusas como de las occidentales. Estos datos muestran una cierta tendencia cooperativa a pesar de las sanciones. La Comisión Europea, en su documento *Walking on Thin Ice* (2019: 6) afirma que:

> «La anexión ilegal de la península de Crimea por parte de Rusia en 2014, su desestabilización deliberada de Ucrania y las consiguientes sanciones occidentales impuestas a Rusia han complicado la cooperación con las empresas occidentales. ExxonMobil, por ejemplo, no obtuvo el permiso del Tesoro estadounidense para perforar con Rosneft en el Ártico ruso. En términos más generales, las sanciones niegan a Moscú el acceso a la tecnología y el capital necesarios para explotar sus recursos árticos».

Por lo tanto, se puede deducir que el efecto de las sanciones ha reducido la cooperación a asuntos más generales relacionados principalmente con el medio ambiente y la investigación. Las sanciones afectan, por tanto, a proyectos rusos de desarrollo de su zona ártica.

Con respecto a la seguridad en la región, tras el uso por parte de Rusia de su fuerza militar para alcanzar sus fines políticos en Crimea, Noruega podría sentirse preocupada dada su proximidad. Por ello, Mackinlay considera (2018: 3) que:

> «La anexión rusa de Crimea en 2014 y el subsiguiente, y todavía no resuelto, conflicto de Ucrania puso fin al periodo de "paz profunda" en Europa, dando lugar a importantes cambios en la relación general ruso-noruega, a pesar de que se intenta que la continuidad de la cooperación bilateral en el Ártico quede al margen».

En esta afirmación nos encontramos con otro ejemplo de la dicotomía entre competición y cooperación particularizada en la relación[22] bilateral entre Rusia y Noruega.

[22] Tal y como se vio en el apartado 4, la estrategia noruega para el Ártico de 2009 mostraba un marcado interés en mantener unas buenas relaciones de cooperación con Rusia.

Según Stronski y Kier (2021), Estados Unidos evolucionó desde una marcada postura de competición de la administración Trump hacia otra más orientada hacia la cooperación con sus aliados con la llegada de Biden, en particular en la lucha contra el cambio climático. No obstante, preocupaba el incremento de la militarización rusa del Ártico y la amenaza a la seguridad en la región. Afirman también los mismos autores (2021: 2) que:

> «La administración Biden no quiere conflictos en el Ártico, pero está respondiendo a lo que considera amenazas crecientes de Rusia. El reciente despliegue estadounidense de bombarderos B-1 en Noruega responde al aumento de los vuelos de bombarderos estratégicos rusos a esa zona desde la península de Kola. Un incidente grave de seguridad entre Rusia y Occidente en el Ártico sigue siendo menos probable que en otras partes de Europa, pero es posible que se produzca».

Esta visión estadounidense de cooperación contrasta con el punto de vista ruso que, como establece en la ESNR de 2015 en su punto 12, acusa a Occidente de practicar una política de contención hacia Rusia.

Este primer periodo post-Crimea que abarca hasta la invasión de Ucrania de 2022 se caracteriza, por tanto, por las sanciones occidentales a Rusia, pero manteniendo la cooperación en algunas áreas como las relacionadas con la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, dato que concuerda con la narrativa utilizada por Rusia en su estrategia de seguridad nacional de 2021 (punto 16), donde acusaba a Occidente de su política de contención hacia el desarrollo del Ártico ruso con pretextos medioambientales, tal y como se expuso en el apartado 3 del presente artículo.

5.2. Segunda fase. Desde la invasión de Ucrania de 2022 hasta finales de 2022[23]

Si la relación entre Rusia y Occidente desde la anexión de Crimea en 2014 se ha complicado por la desconfianza y las sanciones hacia Rusia. La invasión de Rusia a Ucrania de 2022 no ha hecho más que empeorar la situación.

[23] Momento en el que finaliza el marco temporal de este estudio.

Uno de los ejemplos que se pueden tomar para evidenciarlo es el impacto de las sanciones en el desarrollo del proyecto Arctic LNG 2. Son numerosas las noticias publicadas en periódicos especializados que se hacen eco de los efectos que las sanciones occidentales están provocando al proyecto de gas natural licuado (GNL, o LNG en inglés) Arctic LNG 2. Por ello, Roca (2022a) afirma que la empresa «Novatek depende totalmente tanto de las inversiones como de la tecnología de sus socios extranjeros, y es posible que la empresa deba detener el desarrollo de Arctic LNG 2». El mismo periodista, en otro artículo posterior (Roca, 2022b), informó de que «el propietario y director general de Novatek, Leonid Mikhelson, ha declarado anteriormente que las operaciones están "complicadas" por las sanciones internacionales y que ya no puede confirmar los plazos adoptados anteriormente para proyectos como el Arctic LNG 2».

Además, empresas como la francesa TotalEnergies y la noruega Equinor *«abandonaron los activos petroleros rusos tras el inicio de la campaña militar en Ucrania»* (*El periódico de la energía*, 2022).

Este es, por tanto, un ejemplo de cómo la cooperación que caracterizaba al Ártico se ha deteriorado tanto que puede afectar a proyectos rusos de desarrollo de su zona ártica.

Otro ejemplo de empeoramiento de la situación es el relacionado con el bloqueo noruego de mercancías rusas con destino al archipiélago de Svalbard. Según informó la agencia EFE (2022), «a finales de abril el Gobierno de Noruega anunció que prohibiría a partir del 7 de mayo el transporte por carretera a operadores rusos y cerrará sus puertos a los barcos con bandera de ese país en el marco del quinto paquete de sanciones de la Unión[24] Europea (UE)».

Ante esta situación, el Ministerio de Acciones Exteriores ruso reaccionó afirmando que *«las acciones inamistosas contra Rusia conducirán inevitablemente a las correspondientes medidas de respuesta»* (EFE, 2022) al afectar directamente a la empresa estatal rusa Artikugol.

Ante el incremento de la presencia militar rusa en el Ártico, junto con el interés cada vez mayor de China en la región, el Departamento de Estado de EE. UU. afirmó que *«el presidente*

[24] Noruega, aunque no pertenece a la UE, sí forma parte del Espacio Económico Europeo.

planea elevar el puesto de coordinador del Ártico mediante el nombramiento de un embajador general para la región ártica» (Scarpellini, 2022). Este hecho supone una muestra más del cambio de la política estadounidense hacia el Ártico, que refuerza su peso diplomático en la región.

Esta situación derivada de la invasión a Ucrania ha afectado de manera notable a la gobernanza del Ártico, particularizada en el funcionamiento[25] del Consejo Ártico. De este modo, la práctica totalidad de los países miembros del Consejo Ártico —salvo Rusia— decidieron el 3 de marzo de 2022 *«pausar las acciones del Consejo Ártico indefinidamente»* (National Geographic, 2022; *Europa Press*, 2022) e incluso *«boicotear futuras reuniones»* (Harvey, citado por National Geographic, 2022). Las actividades se retomaron —sin la participación de Rusia— el 8 de junio de 2022, a lo que Rusia reaccionó a través de su embajador en EE. UU. (DW, 2022) de la siguiente forma:

> «Un paso como este no puede no generar inquietud no solo a Rusia, como presidente en funciones del Consejo, sino a toda la comunidad internacional, interesada en el futuro desarrollo estable de esta región […]. Constatamos que este formato único de interacción interestatal continúa politizándose».

Esta decisión fue tomada por los siete países restantes del Consejo Ártico actuando dentro del propio consejo y dejando al margen al país que ostenta actualmente la presidencia. Es un hecho que muestra la degradación de la gobernanza en el Ártico y de su órgano de cooperación por excelencia durante las últimas tres décadas. No se presupone ajena a esta decisión la intención en ese momento de formar parte de la OTAN de Suecia y Finlandia, situación que, de materializarse, supondría que siete de los ocho miembros del Consejo Ártico formarían parte de la OTAN, lo cual podría minar aún más la eficacia de este organismo de gobernanza ártica.

Muestra de la paralización del Consejo Ártico es el mensaje que se podía leer al acceder a su página web a principios del mes de mayo[26] de 2023:

[25] Nótese que desde 2021, para el periodo 2021-2023, Rusia ostenta la presidencia del Consejo Ártico, tal y como se expuso en el apartado 2.

[26] Días antes de que Rusia cediera la presidencia del Consejo Ártico a Noruega para el periodo 2023-2025.

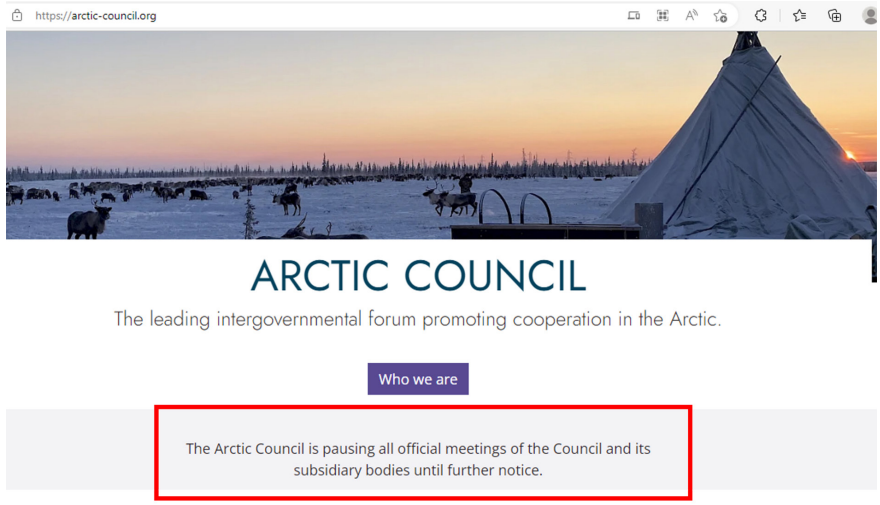


Figura 2. Pausa en las actividades del Consejo Ártico. Fuente: Página web del Consejo Ártico (https://arctic-council.org/)

6. Conclusiones

Desde la llegada de Putin al poder en el año 2000 la política exterior rusa ha evolucionado de forma gradual hacia una política cada vez más competitiva con el pretexto de que Rusia sufre una política de contención occidental.

El cambio más significativo se produjo en 2014 con la anexión de Crimea. A partir de ese momento, los documentos estratégicos rusos muestran con mayor claridad la adopción de una política de poder. Este cambio en su política exterior también ha tenido su extrapolación al Ártico, donde Rusia ha decidido incrementar su militarización. Además, Rusia acusa a Occidente de utilizar el pretexto climático y las sanciones para frenar su desarrollo en el Ártico.

Desde 2020 se aprecia en los documentos estratégicos rusos una consolidación de este cambio de política, con la invasión rusa a Ucrania de 2022 como máximo exponente.

La situación actual[27] en el Ártico se describe con un Consejo Ártico inoperante donde la OTAN está incrementando su influencia con la adhesión de Finlandia a la Alianza y con la más que probable de Suecia. Ante esta situación cabe preguntarse si será

[27] Situación a 31 de diciembre de 2022, en el marco temporal de la investigación.

viable constituir un nuevo órgano de gobernanza en el Ártico que emane de algún organismo internacional de seguridad y defensa del que todos los países árticos formen parte.

Bibliografía

ABC. (2007). Bandera rusa en el Polo Norte [en línea]. *ABC internacional*. [Consulta: 7 marzo 2023]. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-bandera-rusa-polo-norte-200708030300-164248522902_noticia.html

Arctic Council. (2013). *Vision for the Arctic* [en línea]. Arctic Council. [Consulta: 5 febrero 2023]. Disponible en: http://hdl.handle.net/11374/287

—. (2023a). *Arctic Council* [en línea]. [Consulta: 21 febrero 2023]. Disponible en: https://arctic-council.org/

—. (2023b). *International Cooperation in the Arctic* [en línea]. Arctic Council. [Consulta: 5 febrero 2023]. Disponible en: https://www.arctic-council.org/explore/work/cooperation/

Canadian International Council. (2011). *Interests and roles of non-Arctic States in the Arctic* [en línea]. Ottawa, Canadian International Council. [Consulta: 21 febrero 2023]. Disponible en: https://www.canada.ca/content/dam/csis-scrs/documents/publications/7-interests-and-roles-of-non-arctic-states-in-the-arctic.pdf

Chrastansky, F. y Krit, Z. (2011). Perception of the situation in the Arctic by Key Actors and the Possibility of Conflict Escalation [en línea]. *Defence and Strategy EU*. [Consulta: 31 diciembre 2022]. Disponible en: https://www.proquest.com/docview/876285565

Cinelli, C. (2012). *El Ártico ante el derecho del mar contemporáneo* [en línea]*,* Universidad de Sevilla. [Consulta: 28 diciembre 2022]. Disponible en: https://editorial.tirant.com/es/libro/el-artico-ante-el-derecho-del-mar-contemporaneo-9788490049181

Commission on the Limits of the Continental Shelf. (2023). *Submissions to the CLCS* [en línea]. CLCS. [Consulta: 12 abril 2023]. Disponible en: https://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm

Council of the UE. (2017). *Rusia: La UE prorroga las sanciones económicas por seis meses* [en línea]. UE. [Consulta: 14 marzo 2023]. Disponible en: https://www.consilium.europa.

eu/es/press/press-releases/2017/12/21/russia-eu-prolongs-economic-sanctions-by-six-months/pdf

DW. (2022). Rusia considerará ilegítimas decisiones del Consejo Ártico [en línea]. *DW.* [Consulta: 4 abril 2023]. Disponible en: https://p.dw.com/p/4CS8T

EFE. (2022). Rusia denuncia el bloqueo noruego al envío de mercancías al archipiélago de Svalbard [en línea]. *Swissinfo*. [Consulta: 4 abril 2023]. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/ucrania-guerra_rusia-denuncia-bloqueo-noruego-al-env%C3%ADo-de-mercanc%C3%ADas-a-archip%C3%A9lago-svalbard/47713276

El periódico de la energía. (2022). Rusia asume las acciones de TotalEnergies y Equinor en el Ártico [en línea]. *El periódico de la energía.* [Consulta: 4 abril 2023]. Disponible en: https://elperiodicodelaenergia.com/rusia-asume-las-acciones-de-totalenergies-y-equinor-en-el-artico/

Europa Press. (2022). EE. UU. y sus socios «pausan» su participación en el Consejo Ártico ante la invasión de Ucrania [en línea]. *Europa Press.* [Consulta: 4 abril 2023]. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-eeuu-socios-pausan-participacion-consejo-artico-invasion-ucrania-20220303170426.html

European Politic Strategy Centre (EPSC). (2019). Walking on thin ice. A balanced Arctic strategy for the EU [en línea]. *EPSC Strategic notes, Publications Office.* [Consulta: 31 diciembre 2022]. Disponible en: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6feff832-0cdb-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-120148930

Federación de Rusia. (2000). *Decreto del presidente, de 21 de abril, sobre la aprobación de la Doctrina Militar de la Federación Rusa* [en línea]. [Consulta: 6 marzo 2023]. Disponible en: https://www.ng.ru/politics/2000-04-22/5_doktrina.html

—. (2010). *Decreto del presidente, de 5 de febrero, sobre la aprobación de la Doctrina Militar de la Federación Rusa* [en línea]. [Consulta: 6 marzo 2023]. Disponible en: https://carnegieendowment.org/files/2010russia_military_doctrine.pdf

—. (2015). *Decreto del presidente n.º 683, de 31 de diciembre, sobre la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad de la Federación de Rusia* [en línea]. [Consulta: 26 febrero 2023]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf

—. (2016). *Decreto del presidente n.º 640, de 30 de noviembre, sobre la aprobación del Concepto de Política Exterior de la Federación de Rusia* [en línea]. [Consulta: 14 marzo 2023]. Disponible en: http://kremlin.ru/acts/bank/41451/page/1

—. (2020). *Decreto del presidente n.º 645, de 26 de octubre, sobre la Estrategia para el desarrollo de la zona ártica de la Federación de Rusia y garantizar la seguridad nacional hasta 2035* [en línea]. [Consulta: 7 marzo 2023]. Disponible en: http://www.iecca.ru/en/legislation/strategies/item/1037

—. (2021). *Decreto del presidente n.º 400, de 2 de julio, sobre la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad de la Federación de Rusia* [en línea]. [Consulta: 26 febrero 2023]. Disponible en: http://actual.pravo.gov.ru/text.html#pnum=0001202107030001

—. (2022). *Decreto del presidente No. 512, de 31 de julio, sobre la aprobación de la Doctrina Marítima de la Federación Rusa* [en línea]. [Consulta: 5 marzo 2023]. Disponible en: http://actual.pravo.gov.ru/text.html#pnum=0001202207310001

Gobierno de Canadá. (2009). *Our North, Our Heritage, Our Future* [en línea]. [Consulta: 23 marzo 2023]. Disponible en: https://publications.gc.ca/site/eng/9.674653/publication.html

Gobierno de Dinamarca. (2011). *Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011– 2020* [en línea]. [Consulta: 24 marzo 2023]. Disponible en: http://library.arcticportal.org/1890/1/DENMARK.pdf

Gobierno de Estados Unidos. (2013). *National Strategy for the Arctic Region* [en línea]. [Consulta: 28 marzo 2023]. Disponible en: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdfhttps://www.government.se/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region

Gobierno de Finlandia. (2013). *Finland's Strategy for the Arctic Region 2013* [en línea]. [Consulta: 26 marzo 2023]. Disponible en: https://arcticparl.org/wp-content/uploads/2021/12/3.1-The-Arctic-strategy-Finland.pdf

Gobierno de Islandia. (2011). *A Parliamentary Resolutionon Iceland's Arctic Policy* [en línea]. [Consulta: 27 marzo 2023]. Disponible en: https://www.government.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/nordurlandaskrifstofa/A-Parliamentary-Resolution-on-ICE-Arctic-Policy-approved-by-Althingi.pdf

Gobierno de la Federación de Rusia. (2000). *The concept of foreign policy of the Russian Federation* [en línea]. [Consulta: 13 marzo 2023]. Disponible en: https://www.ng.ru/world/2000-07-11/1_concept.html

—. (2001a). *Fundamentos de la política estatal de la Federación de Rusia en el Ártico* [en línea]. [Consulta: 6 marzo 2023]. Disponible en: http://www.sci.aha.ru/econ/A111c.htm

—. (2001b). *Doctrina Marítima de la Federación de Rusia para el periodo hasta 2020* [en línea]. [Consulta: 5 marzo 2023]. Disponible en: http://kremlin.ru/supplement/1800

—. (2008a). *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation* [en línea]. [Consulta: 13 marzo 2023]. Disponible en: http://en.kremlin.ru/supplement/4116

—. (2008b). *Estrategia para el desarrollo de la zona ártica de la Federación de Rusia y garantizar la seguridad nacional hasta 2020* [en línea]. [Consulta: 7 marzo 2023]. Disponible en: http://static.government.ru/media/files/2RpSA3sctElhAGn4RN9dHrtzk0A3wZm8.pdf

—. (2009). *National Security Strategy of the Russian Federation until 2020* [en línea]. [Consulta: 26 febrero 2023]. Disponible en: http://kremlin.ru/supplement/424

—. (2013). *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation* [en línea]. [Consulta: 13 marzo 2023]. Disponible en: https://www.voltairenet.org/article202037.html

—. (2014). *Doctrina Militar de la Federación Rusa* [en línea]. [Consulta: 6 marzo 2023]. Disponible en: https://rg.ru/documents/2014/12/30/doktrina-dok.html

—. (2015). *Doctrina Marítima de la Federación de Rusia* [en línea]. Russia Maritime Studies Institute, US Naval War College. [Consulta: 5 marzo 2023]. Disponible en: https://dnnlgwick.blob.core.windows.net/portals/0/NWCDepartments/Russia%20Maritime%20Studies%20Institute/Maritime%20Doctrine%20TransENGrus_FINAL.pdf?sr=b&si=DNNFileManagerPolicy&sig=fqZgUUVRVRrKmSFNMOj%2FNaRNawUoRdhdvpFJj7%2FpAkM%3D

Gobierno de Noruega. (2009). *New Building Blocks in the North The next Step in the Government's High North Strategy* [en línea]. [Consulta: 27 marzo 2023]. Disponible en: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordomradene/new_building_blocks_in_the_north.pdf

Gobierno de Suecia. (2011). *Sweden's strategy for the Arctic región* [en línea]. [Consulta: 28 marzo 2023]. Disponible en: https://www.government.se/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region

Koh, T. (1982). Una Constitución para los océanos. Declaraciones de Tommy T.B. Koh, de Singapur, Presidente de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En: *III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.* Montego Bay, 10 de diciembre de 1982 [en línea]. [Consulta: 29 diciembre 2022]. Disponible en: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_spanish.pdf

López, F. (2011). El reparto del Ártico. Realidad jurídica, política y escenarios de control y relación entre estados. Posición e intereses de España [en línea]. *Escuela Diplomática*. [Consulta: 1 octubre 2022]. Disponible en: https://es.scribd.com/doc/47259916/El-Reparto-Del-Artico-Realidad-politica-juridica-y-escenarios-de-control-y-relacion-entre-Estados-Posicion-e-intereses-de-Espana

Mackinlay, A. (2018). Situación e implicaciones de seguridad en la frontera ruso-noruega en la península de Kola [en línea]. *IEEE*, 122. [Consulta: 3 abril 2023]. Disponible en: https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO122_2018ALEMAC-Kola.pdf

Ministerio de Defensa. (2016). *Manual de Derecho del Mar. Volumen I* [en línea]. [Consulta: 29 diciembre 2022]. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/manual-de-derecho-del-mar-i.html

Naciones Unidas. (1982). *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar* [en línea]. ONU. [Consulta: 29 diciembre 2022]. Disponible en: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

National Geographic. (2022). Por qué el conflicto de Rusia con Ucrania compromete la seguridad del Ártico [en línea]. *National Geographic en español.* [Consulta: 4 abril 2023]. Disponible en: https://www.ngenespanol.com/el-mundo/por-que-el-conflicto-de-rusia-con-ucrania-compromete-la-seguridad-del-artico/amp/

NATO. (2023a). *Relations with Sweeden* [en línea]. NATO. [Consulta: 12 abril 2023]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52535.htm

NATO (2023b). Relations with Finland [en línea]. NATO [Consulta: 12 abril 2023]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49594.htm

Parlamento Europeo. (2021). *Resolución, de 7 de octubre, sobre el Ártico: oportunidades, preocupaciones y retos en materia de seguridad* [en línea]. Parlamento Europeo. [Consulta: 28 diciembre 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0413&from=EN

Roca, J. A. (2022a). Las sanciones occidentales congelan los proyectos rusos de GNL en el Ártico [en línea]. *El periódico de la energía.* [Consulta: 3 abril 2023]. Disponible en: https://elperiodicodelaenergia.com/las-sanciones-occidentales-congelan-los-proyectos-rusos-de-gnl-en-el-artico/

—. (2022b). Baker Hughes planea suspender los servicios a proyectos rusos de GNL en el Ártico [en línea]. *El periódico de la energía.* [Consulta: 3 abril 2023]. Disponible en: https://elperiodicodelaenergia.com/baker-hughes-planea-suspender-los-servicios-a-proyectos-rusos-de-gnl-en-el-artico/

Scarpellini, P. (2022). La nueva guerra fría se fija en el Ártico [en línea]. *El Mundo.* [Consulta: 4 abril 2023]. Disponible en: https://www.pressreader.com/spain/el-mundo-primera-edicioneajx/20220829/281818582642430

Sergunin, A., Yarovoy, G. y Heininem, L. (2014). Russian strategies in the Arctic: avoiding a new Cold War [en línea]. *Valdai Discussion Club*. [Consulta: 7 marzo 2023]. Disponible en: https://valdaiclub.com/a/reports/russian_strategies_in_the_arctic_avoiding_a_new_cold_war/

Stronki, P. y Kier, G. (2021). *A Fresh Start on U.S. Arctic Policy Under Biden* [en línea] Carnegie Moscow Center. [Consulta: 3 abril 2023]. Disponible en: https://carnegiemoscow.org/commentary/84543

The Ilulissat Declaration [en línea] (2008). [Consulta: 28 diciembre 2023]. Disponible en: https://arcticportal.org/images/stories/pdf/Ilulissat-declaration.pdf

Valerieva, Z. (2018). *Cooperación circumpolar: el Consejo Ártico y su papel en la gobernanza de la región polar ártica* [en línea]. [Tesis doctoral], Madrid, Universidad Complutense de Madrid. [Consulta: 27 diciembre 2022]. Disponible en: https://eprints.ucm.es/id/eprint/49475/1/T40320.pdf

Wilson, E. (2020). Analyzing frenemies: An Arctic repertoire of cooperation and rivalry [en línea]. *Political geography,* 76. [Consulta: 3 abril 2023]. Disponible en: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629818305158