

El Ártico como región geoestratégica

¿Puede el cambio climático «derretir» la cohesión de la Alianza?

JOAQUÍN AGUIRRE ARRIBAS
Teniente coronel del Ejército del Aire

Hoy en día existe todavía una gran cantidad de hielo cubriendo parte del Ártico pero, según recientes estudios científicos, esa capa de agua sólida está rápidamente desapareciendo¹. Una vez esta inhóspita región, habitualmente denominada como *the High North* en referencia al término noruego *nordområdene*², sea navegable y sean accesibles nuevos territorios, la industria pesquera o la explotación de recursos minerales y energéticos, la principal pregunta a responder es: ¿A quién pertenece esa región del globo?

Whatever must happen ultimately should happen immediately
 HENRY KISSINGER

Por otro lado, las potenciales disputas territoriales y marítimas, además de clarificar la pertenencia de los enormes recursos energéticos de esta región, serán un reto en un futuro no muy lejano. De acuerdo con un estudio del Servicio Geológico de los Es-

tados Unidos (USGS en inglés), cerca del 30 % de las reservas mundiales de gas sin explotar y el 13 % del petróleo que queda por descubrir, puede encontrarse en la zona norte del Círculo Polar Ártico, en su mayoría a menos de 500 metros de profundidad³.

A pesar de que el Ártico debería tener un gran interés para la OTAN, no solo por ser una potencial área de fricciones, sino por ser una región de cooperación internacional, actualmente es visto de manera regional, siendo el Consejo Ártico (Arctic



El concepto NATO 360-degree approach y las tres direcciones estratégicas. (Imagen: autor)

Council en inglés) el encargado de resolver cualquier problema de gobernanza actual o que pudiera aparecer tras el deshielo.

El Consejo Ártico se fundó en el año 1996 y es un foro intergubernamental de alto nivel que tiene el objetivo de resolver asuntos a los que se enfrentan los gobiernos de los países y los representantes de los pueblos indígenas del Ártico. En él están representados, de manera permanente, seis organizaciones indígenas y los ocho países con soberanía territorial en el Ártico (Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia, Suecia y los Estados Unidos), además de otros países y organizaciones en calidad de observadores.

El mandato de este Consejo excluye, explícitamente, las discusiones relacionadas con la defensa o por la seguridad de la región.

Por otra parte, y de acuerdo con la declaración de la Cumbre de Bruselas (julio 2018) y el concepto NATO's 360-degree Approach, la Alianza debería incluir el flanco Norte como una región vital para los intereses de países europeos miembros como Noruega,

Dinamarca e Islandia, países aliados como Finlandia y Suecia, además de Canadá y los Estados Unidos.

También, y como se desprende el Concepto Estratégico de la OTAN: «Key environmental and resource constraints, including health risk, climate change, water scarcity and increasing energy needs will further shape the future security environment in areas of concern to NATO and have the potential to significantly affect NATO planning operations»⁵ se subraya la necesidad de tener en cuenta esta región y las potenciales disputas que puedan afectar a estados miembros.

Pero aún más importante, con las actuales divergencias entre los aliados sobre cuál debe ser la priorización de los esfuerzos de la OTAN: el flanco Este o el Sur, ¿Podría la aparición de un nuevo flanco socavar la cohesión de la Alianza?

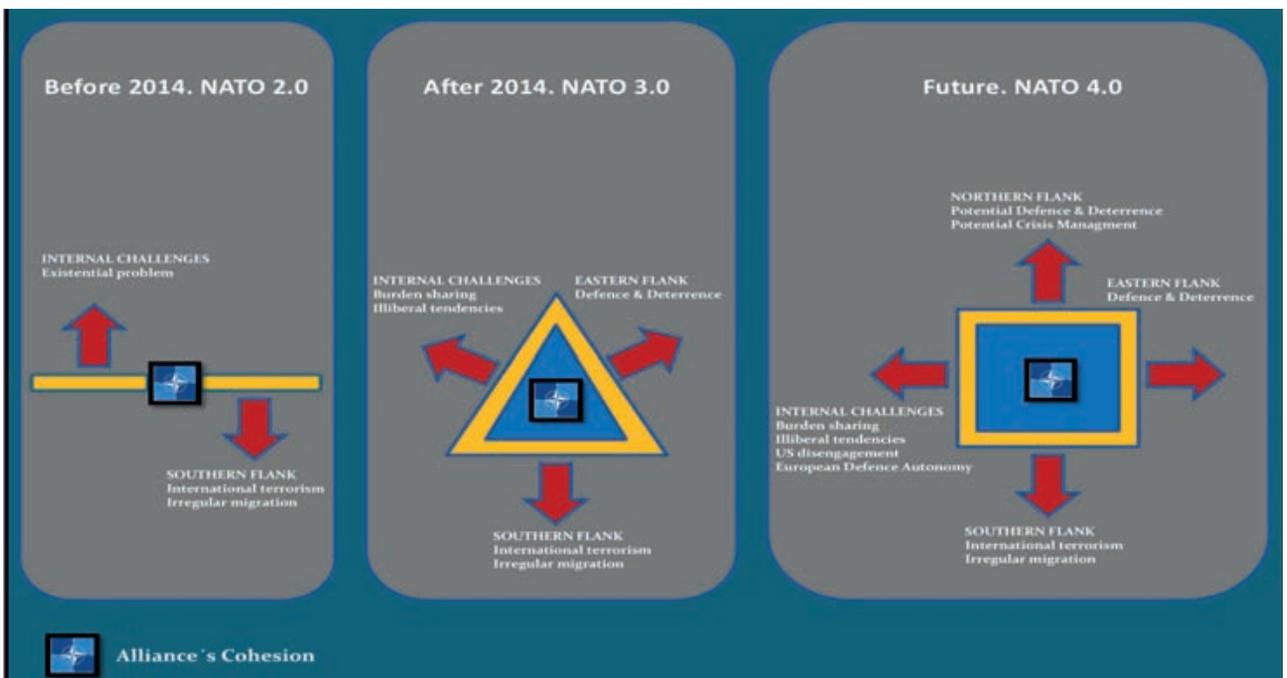
EL ÁRTICO Y LA ADAPTACIÓN DE LA OTAN

La evolución de la OTAN puede ser dividida en tres fases principales⁶. Desde 1949, año de su fundación, hasta la

caída del muro de Berlín, puede denominarse la Alianza NATO 1.0. Este periodo la principal tarea fue una Defensa Colectiva pura contra la Unión Soviética.

NATO 2.0, desde 1989 a 2014, es la fase donde la Alianza consolidó la paz y la democracia en Europa y acercó lazos con nuevos socios, incluida Rusia. En este periodo los esfuerzos estuvieron enfocados a la Gestión de Crisis y la Seguridad Cooperativa, sin olvidar la Defensa Colectiva y la lucha contra el terrorismo internacional después del 9/11, tras la invocación, por primera vez, del artículo 5 del Tratado de Washington por los Estados Unidos.

Y finalmente, desde 2014 hasta hoy, la fase NATO 3.0 refleja la necesidad de enfrentarse y convivir en un ambiente mucho más complejo e impredecible, en diferentes dominios (los físicos tradicionales, el virtual, el cognitivo y el espacio⁷). Durante esta fase, la Alianza ha vuelto a una clásica Defensa Colectiva en el flanco Este y ha potenciado la Gestión de Crisis, la Seguridad Cooperativa y la lucha contra el terrorismo hacia el Sur del territorio aliado.



Retos internos y amenazas externas de la Alianza. (Imagen: autor)

Pero las nuevas amenazas, de carácter global, son muy diferentes a las existentes cuando se creó la OTAN⁸. Amenazas emergentes, como la ciberseguridad, la disrupción tecnológica, el terrorismo internacional, la inestabilidad económica y política, las pandemias o el cambio climático son una realidad, y se encuentran en el tablero del orden geopolítico actual.

Esta última, el cambio climático, podría desestabilizar una región clave y producir fricciones transnacionales; «The Arctic is rapidly changing and becoming more important for commerce. It is a competition area for security interests»⁹.

Concretamente, podría polarizar la Alianza en tres direcciones estratégicas dentro del concepto NATO 3.0: Este, Sur y Norte, pudiendo llevar a la Alianza a una nueva adaptación hacia una versión 4.0¹⁰.

**LOS ACTORES IMPLICADOS:
ORGANIZACIONES
INTERNACIONALES, MIEMBROS
DE LA OTAN, RUSIA Y EL
NEAR-ARCTIC STATE**

Hoy, el Ártico es objeto de negociaciones internacionales o tensiones entre Rusia, China y algunos países occidentales.

De una manera o de otra, en esta región están representados distintos intereses y actores; ocho estados con soberanía (Rusia, Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Noruega, Islandia, Suecia y Finlandia), tres organizaciones (OTAN, ONU y la UE), un foro intergubernamental (Consejo Ártico) y China, como un *Near-Arctic State*¹¹.

Pero en la región no todos los actores son igualmente activos. El 7 de mayo de 2019, el Secretario de Estado estadounidense, Mike Pompeo, lanzó una serie de acusaciones contra Rusia y China durante la 11ª reunión ministerial del Consejo Ártico, que tuvo lugar en Rovaniemi (Finlandia): «There are only Arctic

and non-Arctic states, there is no third category. [...] Russia violates international law along the Northern Sea Route and contributes to a military race in the High North».

Por otra parte, la postura tradicional de Canadá ha sido una firme oposición a que la OTAN se involucre en esta región¹². Y siempre que se le ha preguntado al Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, sobre el rol de la Alianza en el

Ártico, ha respondido que el Consejo Ártico es la única plataforma de diálogo y cooperación.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que aunque actualmente parece que el Ártico no es una prioridad en la agenda de la Alianza, entre los actores implicados existen países miembros y aliados con potenciales disputas territoriales y marítimas, además de intereses económicos bajo el hielo.



Jens Stoltenberg, secretario general de la OTAN. (Imagen: www.nato.int)



Reunión del NAC. (Imagen: www.nato.int)

EL ÁRTICO COMO REGIÓN GEOPOLÍTICA Y LA OTAN

No existe ninguna duda de que más pronto que tarde, el Ártico será una zona de tensiones entre diferentes estados. El almirante James G. Foggo ya expuso que si Rusia trataba de ir más allá del derecho acordado por la ONU, se establecería un peligroso precedente dentro de la comunidad internacional¹³.

En un futuro no muy lejano, la OTAN debería interesarse en el flanco norte como una nueva dirección estratégica, ya que para algunos miembros es una región vital. Las tensiones en esa zona podrían producir un escenario asimétrico difícil de gestionar por la Alianza, debido al dilema de contar con múltiples flancos y a las divergencias en las prioridades por parte de los aliados.

En un teórico escenario, algunos miembros del norte podrían invocar el Artículo 5 como consecuencia de disputas territoriales con potenciales adversarios en el Ártico. Esto podría requerir potenciar esfuerzos de disuasión y defensa colectiva en la región.

Otro posible supuesto, podría ser la aparición de crisis relativas a aparición de nuevas rutas marítimas, el acceso a recursos naturales, las variaciones de las Zonas Económicas Exclusivas (EEZ en inglés) o las extensiones de la plataforma continental. Por ejemplo, China ha estado exponiendo sus ambiciones de integrar esta región dentro de la *New Silk Road*.

Según la convención de la ONU sobre el Derecho del Mar (UNCLOS en inglés), los estados costeros tienen soberanía sobre sus aguas territoriales (12 NM). Las aguas, más allá de la Zona Exclusiva Económica (200 NM), son consideradas como aguas internacionales, pero el Derecho del Mar permite a un estado extender su plataforma continental más de esas 200 NM.

Aunque, los cinco estados ribereños en el Ártico aceptaron en el año 2008 que el Derecho del Mar proporciona un marco legal para el Océano Ártico¹⁴, todas esas fricciones pueden conducir a una misión naval de gestión de crisis o a grandes esfuerzos de disuasión en un ambiente muy demandante, difícil de mantener por los aliados.

EL CONCEPTO 360-DEGREE APPROACH VS LA COHESIÓN DE LA ALIANZA: ¿PUEDE LA OTAN MANTENER TRES FLANCOS ESTRATÉGICOS EN EL FUTURO?

El propósito fundamental de la OTAN es el de salvaguardar la libertad y seguridad de todos sus miembros mediante esfuerzos políticos y, en última instancia militares. La Defensa Colectiva es el corazón de la Alianza y crea un vínculo de solidaridad y cohesión entre todos ellos.

De acuerdo con la Cumbre de Bruselas (2018), la Alianza continúa impulsando el concepto *360-degree approach* para reforzar las tres tareas básicas que recoge el Concepto Estratégico de 2010: Defensa Colectiva, Gestión de Crisis y Seguridad Cooperativa¹⁵.

Después de la Guerra Fría, el Ártico y las capacidades de disuasión de la OTAN en aquella región desaparecieron de la agenda aliada¹⁶. Pero hoy, la necesidad de una estrategia para el High North es clara y la Alianza está revisando su estrategia marítima para acomodarse a un escenario operacional en la región¹⁷. Un cambio muy significativo ha sido



F35 Norway eAP Keflavik Islandia. (Imagen: www.nato.int)

la reciente creación del Joint Force Command Norfolk (JFCNF).

A través del JFCNF, la OTAN debe contar con una política de disuasión creíble en el Ártico. Esta política, basada en tres componentes (capacidades, credibilidad y comunicación), debe volver a la agenda de la Alianza. Y, de forma paralela, es necesario reforzar la cooperación con Finlandia y Suecia, bilateralmente o a través del Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO¹⁸), para poder sumar esfuerzos ante potenciales retos en la región.

Sin embargo, esta aproximación requiere que la OTAN se involucre en tres direcciones estratégicas que podrían provocar la rotura de la cohesión de sus miembros y debilitar el vínculo trasatlántico:

-Dirección Este, donde los intereses y esfuerzos de los países del Este de Europa están basados en la Defensa Colectiva. El potencial adversario es una impredecible e inestable Rusia.

-Dirección Sur, donde Turquía, Grecia, Italia, España o Francia son los más interesados. Se basa en conceptos como Seguridad Cooperativa, Proyección de Estabilidad o lucha contra el terrorismo. Las amenazas aquí, son consecuencia de la situación de algunos estados fallidos del norte de África¹⁹. A este respecto, la región MENA (Middle East and North Africa) es también inestable e impredecible.

-Dirección Norte, basada en potenciales esfuerzos de Defensa Colectiva y Gestión de Crisis en el Ártico, donde varios actores están involucrados, desde Noruega, la ONU o la UE hasta China. La situación actual es estable y predecible mientras la temperatura del planeta no siga subiendo significativamente.

Una vez identificadas las tres direcciones estratégicas, se vislumbran dos posibles escenarios geográficamente hablando:

Un escenario denominado de «2 ejes o 90-grados». En él, la Alianza debería, al mismo tiempo, defenderse y disuadir de adversarios en el Este y enfrentarse a las amenazas procedentes del Norte de África y Oriente Medio²⁰. Esta sería una solución de compromiso de acuerdo con Judy Dempsey: «Southern European countries do not feel threatened by Russia's invasion of Ukraine. Northern European, in contrast, do perceive the threat from Russia. As for the menace that the Islamic State poses to NATO members Western European are largely united in their assessment of the threat, Eastern European less so»²¹, donde la OTAN debería tener la capacidad para disuadir en el Este y gestionar las amenazas procedentes del Sur.

El otro escenario, bautizado como de «3 ejes o 180-grados», la OTAN disuadiría hacia el Este, debería enfrentarse a los retos procedentes del



Ejercicio. BALTOPS 20. (Imagen: www.nato.int)

Sur y, al mismo tiempo, estaría preparada para gestionar una potencial crisis en el Norte. En este segundo escenario, la Alianza se enfrentaría en tres diferentes direcciones estratégicas y, como en el primer escenario, a varios retos internos como son el reparto compartido del presupuesto de la Alianza, el posible distanciamiento de los Estados Unidos, la estrategia autónoma de defensa europea o la inestabilidad política de varios países miembros.

Teniendo en cuenta, tanto las amenazas externas como los retos internos, la elección del escenario denominado como 180-grados podría debilitar seriamente la cohesión de la Alianza.

En palabras de Alejandro Alvar González (Assistant Secretary General for Political and Security Policy 2016-19): «Si la unidad se tambalea, la disuasión desaparece»²².

CONCLUSIÓN

Hoy en día, y como en cualquier organización, los miembros de la OTAN tienen diferentes intereses y prioridades que amenazan el centro de gravedad de la OTAN y, la cohesión entre ellos.

Rusia, aunque a veces considerada como un actor global en declive, debe tenerse en consideración, al menos, como una amenaza regional, principalmente en el flanco Este. La región MENA y los estados fallidos del Norte de África son un problema debido a la inmigración irregular y el terrorismo internacional, y donde la OTAN no tiene claro si intervenir o no. El Ártico es un potencial escenario de disputas, en el que están involucrados varios actores, miembros de la Alianza, Rusia e, indudablemente, China como un *Near-Arctic State*.

El concepto *NATO's 360-degree approach* debería ser aplicado a todas las direcciones, también de manera geográfica, incluyendo el flanco Norte, una región vital para tres miembros europeos de la



Ejercicio BALTOPS 20 mar Báltico. (Imagen: www.nato.int)

OTAN: Noruega, Dinamarca e Islandia, además de Canadá y los Estados Unidos.

Pero la aparición de una nueva dirección estratégica como consecuencia del cambio climático, podría poner en peligro la supervivencia de la organización y comenzar su desintegración gradual, empezando por los miembros más periféricos de la Alianza.

Sin embargo, una posible solución sería mantener un escenario como el actual, basado en dos ejes o 90-grados, ya de por sí demandante, y seguir las siguientes actuaciones para mitigar los posibles retos que provengan del norte:

- Mantener el statu quo en el Ártico, potenciando una cooperación despolitizada y fomentando la estabilidad en la región en lugar de la confrontación; apoyando y reconociendo al Consejo del Ártico como el foro principal para resolver los problemas de los diferentes actores implicados.

- Asegurarse que las potenciales disputas pueden resolverse a través del derecho internacional. En algunos casos mediante el Consejo del Ártico y en otras dentro de la Organización Marítima Internacional (IMO en inglés) o la ONU.

- Potenciar la cooperación en diferentes aéreas como la Búsqueda y Salvamento (Search and Rescue (SAR)), los peligros medioambientales, la respuesta ante desastres ecológicos, el cambio climático o los proyectos científicos en la región.

- Fomentar la cooperación con Finlandia y Suecia, como socios preferentes de la OTAN en la región, y con la organización NORDEFECO.

- Estudiar la posibilidad de crear un Hub for the North dentro del JFC-NF del mismo modo que existe un Hub for the South en el JFC Naples.

«La OTAN no es solo la alianza más larga de la historia, sino la más exitosa, pero el éxito del pasado no garantiza el éxito en el futuro»²³. Por tanto, la Alianza debe estar preparada para sincronizar e integrar fuerzas y esfuerzos de todas las organizaciones implicadas, con el objetivo de evitar una crisis en la región. A este respecto, la reciente creación del JFCNF puede haber supuesto la primera piedra. ■

NOTAS

¹Thackeray, C.W., Hall, A. «An emergent constraint on future Arctic sea-ice albedo feedback». *Nature Climate Change* (11 november 2019).

²Jervell, Sverre. «The Military Buildup in the High North», University Press of America, co-published with the Center for Internatio-

nal Affairs at Harvard University (1986) 174 p. (The term High North is a fairly recent addition to the vocabulary of systematic academic discourse. It was introduced as the English synonym for the Norwegian term nordområdene in the mid 1980s, but not adopted as the official Norwegian authorities until the beginning of the 21st century).

³Gautier, Donald, et al. «Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic», Science 324 (2009) 1175.

⁴The Arctic Council: A backgrounder, <https://arctic-council.org/index.php/en/about-us>.

⁵NATO, Strategic Concept 2010 (Paragraph 15).

⁵NATO Defense College SC-135 & NRCC-22 inauguration lecture by the NATO International Military Staff Director General LtGen (DEU) Hans-Werner Wiermann. (5 september 2019).

⁷NATO Leaders Meeting in London 2019: «We have declared space as the fifth operational domain for NATO, alongside land, air, sea, and cyber.»

⁸US National Defence Strategy 2018: «We are facing increased global disorder, characterized by decline in the long-standing rules-based international order.»

⁹John Road, US Undersecretary of Defense for Policy (2019 Nordic-Baltic-US Forum).

¹⁰Stavridis, James (US Adm. 16th SACEUR) «Why NATO is Essential For World Peace, According to its Former Commander». TIME (4 april 2019).

¹¹China White Paper (1st Edition, 26 January 2018): «Geographically, China is a Near-Arctic State, one of the continental states closest to the Arctic Circle. The natural conditions of the Arctic and their changes have a direct impact on China's climate system and ecological environment, and, in turn, on its economic interests in agriculture, forestry, fishery, marine industry and other sectors.»

¹²2017 Canada Arctic foreign Policy: «[...] Canada does not anticipate any military challenges in the Arctic and believes that the region is well managed through existing institutions, particularly the Arctic Council.»

¹³Foggo, James G. (US Adm. JFC Naples) «Russia, China Offer Challenges in the Arctic». (Defence One, 10 July 2019).

¹⁴Ilulissat Declaration (Greenland 27-29 May 2008).

¹⁵NATO, Brussels Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11-12 July 2018 (Paragraph 1).

¹⁶Dyandal, Gjert. How the High North became central in NATO Strategy: revelations from NATO archives. The Journal of Strategic Studies, Vol 34 No.4 (2011).

¹⁷Buchanan, Elizabeth. Returning to the GIUK gap. NDC «Vox Collegii» Magazine. Vol XIX July 2019. P.7.

¹⁸Nordic Defence Cooperation ministerial meeting in Oslo on the 13th of November 2018: «We will improve our defence capability and cooperation in peace, crisis and conflict. We ensure a close Nordic political and military dialogue on security and defence. Acknowledging our different security affiliations, we pursue an agenda based on joint security perspectives, efficient and cost-effective cooperation to strengthen our national defences and the ability to act together.»

¹⁹Dr. Karl-Heinz Kamp (NDC, 16 September 2019) lecture NATO in the post-Cold Order: Challenges and Implications.

²⁰NATO, Warsaw Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016 (Paragraph 5).

²¹Carnegie Europe: «NATO's Reaction to Its Two Threats» (4 September 2014).

²²«La OTAN cumple 70 años y se reinventa para sobrevivir al siglo XXI» [NATO turns 70 and reinvents itself to survive the 21st Century]. El País Semanal, 30 September 2019 (<https://elpais.com>).

²³Jens Stoltenberg (secretario general de la OTAN) en el discurso ante las dos Cámaras del Capitolio. La víspera de la celebración de la reunión ministerial con motivo del 70º aniversario de la firma del Tratado de la Alianza.



Vista del Ártico. (Imagen: www.pxhere.com)