

The Arctic as a space of geopolitical conflict

Abstract:

The thawing process the Arctic facing has altered the current statu quo in the region due to the greater accessibility of its resources and the appearance of new transport routes. Because of these reasons, the Arctic countries are trying to expand their waters. All this when Russia aspires to regain, at least in part, the leadership of the past and the rivalry between China and America is increased. Until now, cooperation and militarization coexist in the region, if what has prevailed in the countries up to now is cooperation. Arctic countries make an exclusive vision of the region when globalization is prevailing.

Keywords:

Arctic, geopolitics, resources, Northern Route, Russia, China, United States.

Cómo citar este documento:

AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. *El Ártico como espacio de conflicto geopolítico (reedición)*. Documento de Análisis IEEE 24/2022.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA24_2022_FEDAZN_Artico.pdf
y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

Los espacios polares guardan múltiples similitudes entre sí, la más importante de ellas es su carácter extremo, lo que determina que, no pocas veces, se les dote de un tratamiento análogo a pesar de su significativamente diferente naturaleza. Y es que la Antártida es una masa de tierra aislada, un continente, mientras que el Ártico es físicamente todo lo contrario, una cuenca oceánica rodeada por los continentes euroasiático y americano que han servido a su delimitación.

El uno se encuentra deshabitado, pero, eso sí, con una población de unos 10 000 investigadores en verano y 1000 en invierno. El otro cuenta con una población estable de 4 000 000 de habitantes —la mitad de ellos en Rusia— procedentes de más de 30 pueblos nativos (en torno al 10 % de la población total) y que hablan al menos diez idiomas diferentes. Y es que las temperaturas del Ártico no son tan extremas como las del Antártico, lo que hace posible que, junto a la fauna, que existe en las dos, se den también asentamientos seculares de grupos tribales.

Todo ello ha derivado en diferentes estatutos. Las características del primero han hecho posible un acuerdo *ad hoc*, el Tratado Antártico, convirtiéndose de este modo en un espacio jurídicamente ordenado. En el segundo, la diversidad, fuerza y multiplicidad de los intereses que concurren, no lo ha permitido. Como resultado, si la Antártida ha sido internacionalmente declarada zona para la investigación y la ciencia, libre de actividad comercial, económica o militar, un auténtico *global commons*; en la región ártica cada país decide la explotación de sus recursos¹ y ventajas geográficas.

Por otra parte, y fruto de la variabilidad de algunos elementos clave, tampoco hay una definición clara y comúnmente aceptada de lo que es el Ártico; se le ha definido como el espacio interior correspondiente a la isoterma de 10° en el mes de julio, o también como el espacio interior a la línea arbórea, la llamada «línea de crecimiento del árbol», esto es, el espacio en el que no es posible el crecimiento de árboles. Suele aceptarse, no obstante, y pese a la falta a veces interesada de consenso, como elemento geográfico de definición el espacio al norte del paralelo 66° 33' 45" N, si bien existen otras definiciones más amplias geográficamente.

¹ MOLTÓ, Aurea. "El Ártico y la política exterior de Canadá", *Revista Política Exterior*, marzo 2011. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/actualidad/el-artico-y-la-politica-exterior-de-canada/>

Estamos hablando de un área de unos 14 100 millones de km², aproximadamente un 8 % de la superficie terrestre; de ella forman parte los mares de Groenlandia, Barents, Kara, Siberia oriental, Lavtev, Chukchi y Beaufort. El océano glacial Ártico se centra en el polo Norte y alcanza hasta el paralelo 80° N. Esta latitud solo está rebasada por Groenlandia y algunos archipiélagos canadienses, siendo el espacio restante mar. Como puede verse, el Ártico es en realidad un conjunto de mares paradójicamente sólidos. Estos vienen a ser un 90 % de la región, por más que se encuentren cubiertos de una banquisa, y encerrados por tierras continentales y un subsuelo helado.

En palabras de Peter Croker, miembro de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, el Ártico es «el único lugar en el planeta donde un número de países rodean de manera cerrada a un océano. Además, muchos espacios se solapan, a diferencia de los linderos normales que se definen en el espacio en que comienza otro país»².

Antecedentes del conflicto

Como subraya Elena Conde, la región ártica es política y geográficamente diversa. Hay ocho Estados con intereses árticos: Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca (por las islas Feroe y Groenlandia), Islandia, Rusia, Estados Unidos y Canadá. Cada uno señala los aspectos instrumentales de su relación, configurando de este modo un espacio poliédrico de intereses no suficientemente claros y expresos. Así, Canadá incide sobre el derecho de las poblaciones autóctonas, Estados Unidos lo hace sobre el medio ambiente, Dinamarca respecto al clima, Noruega sobre los recursos pesqueros. Pero los fines últimos de cada uno de ellos van más allá de las motivaciones que enuncian.

Estos Estados, miembros todos ellos y constituyentes del Consejo Antártico —foro que ha servido hasta ahora para el mantenimiento de un cierto *statu quo* de la región ártica, configurándose una gobernanza basada en la cooperación—, suman a sus identidades nacionales una identidad específica cuyo peso varía según la latitud media del conjunto del país. Los cinco Estados ribereños del Ártico (Noruega, Dinamarca, Rusia, Estados Unidos y Canadá) son conocidos como los Artic 5. De ellos, cuatro son miembros de la

² CINELLI, Claudia. “La ‘Cuestión ártica’ y la Unión Europea”, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 2009, pp. 138-163. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4844042>

OTAN (todos excepto Rusia); además el grupo incluye a dos superpotencias con intereses globales³.

Y tienen distinto peso en la región; las costas de Canadá y Rusia hacen necesariamente más poderosa su identidad ártica, siendo, asimismo, este espacio una prioridad de la política exterior noruega. Aun cuando para el resto de los Estados el Ártico es un espacio relevante, estos mantienen un perfil más bajo, derivado todo ello de su propia condición geoeconómica, de su pertenencia a la Unión Europea o de su situación geográfica⁴.

En este espacio de indefinición y concurrencia, además, se estima que se ubica alrededor de un 30 % de las reservas de gas, y entre un 20 y un 13 % del petróleo mundial según la fuente considerada; de ellas el 50 % de las reservas potenciales de petróleo y el 70 % de las de gas se hayan bajo control ruso. Esta es una herramienta política de primer nivel.

A ello se suman recursos minerales: oro, plata, platino, níquel, plomo, molibdeno y estaño que se encuentran en el lecho submarino; y por supuesto las pesquerías (las capturas en el área suponen un 4 % de las mundiales). O diamantes, como los que proporciona la mina de Diavik ubicada en una isla congelada diez meses al año. Estas riquezas, en su mayoría, aún siguen siendo de difícil de acceso, aunque en algunas zonas comparativamente más cálidas —como el mar de Barents— ya se está logrando. De hecho, la cooperación que se da en el área entre Rusia y Noruega se explica muy bien por las transferencias de tecnología que han posibilitado su explotación.

Situación actual del conflicto

La relevancia estratégica del Ártico, ya en el contexto de la Guerra Fría, fue grande pues encarnaba el área de menor distancia entre la URSS y Estados Unidos, lo que propiciaba su militarización, especialmente la referida a su espacio aéreo.

El estrecho de Davis, ubicado entre Canadá y Groenlandia, comunica el Ártico con el Atlántico, en el paso también denominado por la OTAN como GIUK (acrónimo de

³ CONDE PÉREZ, Elena. *El régimen de los espacios polares. El espacio ártico*, en PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen; Cebada Romero, Alicia; y MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (dir.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, Editorial Trotta, 2017. Disponible en: <https://www.investigadoresporelmundo.com/data/100254/assets/Elena%20Conde%20Perez%20El%20regimen%20de%20los%20espacios%20polares@1541512405303.pdf>

⁴ *Ibidem*.

Groenlandia, Islandia y Reino Unido). Este paso fue de gran interés estratégico pues, en caso de conflicto armado, estaba previsto su bloqueo para impedir el acceso de los submarinos soviéticos al Atlántico y que, de este modo, ejercieran un dominio negativo de este océano e interrumpieran el enlace entre Europa y Estados Unidos⁵.

Esta situación se sigue manteniendo hoy pues los imperativos geográficos permanecen y el estrecho de Davis continúa siendo el principal acceso marítimo al Ártico ruso. Ahora, como entonces, la península escandinava se interpone entre el noroeste de Rusia y las aguas libres del Atlántico, proporcionando el control de los accesos marítimos del noroeste ruso (mares Barents y Báltico).

El área norte de la península escandinava y el mar de Barents se la conoce como «área bastión». Esta incluye tanto las bases de apoyo como las áreas de despliegue de los SSBN; estamos ante un inmenso saco libre de hielos todo el año y cuyos únicos accesos transitables están en el GIUK⁶. En él se encuentra el puerto de Múrmansk —dicho sea de paso, la principal población del Ártico— y, como antaño, las bases de la Flota del Norte donde se ubican los submarinos nucleares lanzamisiles balísticos (SSBN); de hecho, dos tercios de los submarinos soviéticos tenían allí su base. Estos emplazamientos estratégicos se ubican a unos 100 km de las fronteras de Finlandia y Noruega, miembro este último de la OTAN.

Rusia percibe esta situación como una vulnerabilidad, tanto por una insuficiente profundidad estratégica para defender sus puertos árticos, como por el compromiso en la libertad de acción de la Flota del Norte, ya que sus unidades tienen que operar en áreas donde la superioridad naval aliada es manifiesta, lo que, si fuese el caso, impediría tanto su tránsito hacia las aguas libres del Atlántico, como una defensa efectiva de las áreas de despliegue de los SSBN⁷.

La comunicación del Ártico con el Pacífico se efectúa, a su vez, por el estrecho de Bering, situado entre el extremo oriental de Siberia y el extremo noroccidental de Alaska y de

⁵ ALBERT FERRERO, Julio. "Incidencia del deshielo en la geopolítica del Ártico", *Revista de Marina*, noviembre 2011, pp. 681-690.

⁶ MACKINLAY, Alejandro. "Escandinavia, una geopolítica marcada por lo marítimo", Documento de Investigación 46/2018 del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 20 de abril 2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO46-2018_Escandinavia_A.Mackinlay.pdf

⁷ MACKINLAY, Alejandro. "Escandinavia, una geopolítica marcada por lo marítimo", Documento de Investigación 46/2018 del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 20 de abril de 2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO46-2018_Escandinavia_A.Mackinlay.pdf

64 km de amplitud, que representa la mínima distancia entre los Estados Unidos y Rusia, con fondos entre 30 y 50 metros y de gran importancia estratégica⁸.

El Ártico está experimentando un proceso de deshielo que, durante los últimos treinta años, ha reducido el grosor de su capa de hielo entre un 30 y un 40 %, según distintos estudios —en 2015 la superficie de hielo en enero había pasado a 9700 millones de km² desde 13,38 millones en 2007; se calcula que desde 1978 ha perdido una superficie de hielo equivalente a cinco veces el tamaño de España— haciendo previsible un verano completamente limpio de hielos en un plazo razonable que algunas fuentes cifran en 2035. Sucede, además, que es la zona del mundo más vulnerable al calentamiento ya que, al fundirse el hielo, se deja paso al agua que absorbe la luz solar en lugar de reflejarla, con lo cual este se funde aún más. Es la «retroalimentación positiva» que explica que el calentamiento en el territorio sea el triple que el global.

El deshielo en la región tiene lugar en tres ámbitos distintos: el de la capa de agua dulce, que cubre la mayor parte de Groenlandia y que proviene de los glaciares y de la lluvia (*permafrost*, en el suelo congelado); el que cubre el océano glacial Ártico, es decir, la banquisa (mar helado), cuya capa de agua salada helada suele ser de algunos metros de espesor, que también está disminuyendo, y finalmente el deshielo procedente de las aguas de los grandes ríos siberianos⁹.

No viene mal recordar en este punto y contexto el pavoroso plan que formulara Lenin para deshelar el Ártico, consistente básicamente en represar el agua de los ríos siberianos, generar electricidad de uso industrial y alterar el nivel de salinidad del océano, provocando simultáneamente el deshielo y un incremento de la temperatura ambiente¹⁰.

De hecho, actualmente el presidente ruso Vladimir Putin se identifica con las ambiciones árticas de Rusia poniendo en valor las primeras exploraciones rusas, pero también de la iniciativa propagandística de Stalin conocida como el «Ártico rojo». Con todo, y aun con el inmenso capital geopolítico con el que la geografía dota a Rusia, esta no es la antigua URSS, ni en su ideología ni en un PIB que no corresponde ya a una superpotencia, sino más bien a una potencia media como Italia.

⁸ ALBERT FERRERO, Julio. "Incidencia del deshielo en la geopolítica del Ártico", *Revista de Marina*, noviembre 2011, pp. 681-690.

⁹ ALBERT FERRERO, Julio. "Incidencia del deshielo en la geopolítica del Ártico", *Revista de Marina*, noviembre 2011, pp. 681-690.

¹⁰ TOFFLER, Alvin y Heidi. *Las guerras del futuro*. Ediciones Plaza & Janés, Barcelona, 1994, p. 178.

Otra cuestión es la referida a los pasos, que es particularmente importante si se considera que más del 90 % del comercio internacional mundial se realiza utilizando diferentes rutas marítimas. La Ruta del Noreste y la Ruta del Noroeste son pasos de una accesibilidad creciente. La segunda, que se ubica en el Ártico canadiense y con una distancia de 7000 millas, une los océanos Atlántico y Pacífico y permitirá reducir la distancia entre Estados Unidos y Asia aproximadamente un 15 %.

Pero es la Ruta Noreste la que presenta actualmente mejores características para la navegación. Esta discurre por la costa ártica y conecta directamente los océanos Pacífico y Atlántico sin necesidad de atravesar los canales de Suez y Panamá o el cabo de Buena Esperanza. Esta ruta era ya conocida en el siglo XVII, pero no comenzó a ser utilizada hasta el periodo posterior a la Revolución rusa, cuando el país fue sometido al aislamiento internacional y se hizo preciso explorar por puras razones de supervivencia todas las alternativas posibles.

Esta ruta resultaba utilizable durante parte de verano por la mejora de las condiciones climatológicas. No obstante, el cambio climático está favoreciendo la progresiva ampliación de su uso. En verano de 2017 un buque hizo la ruta entre Noruega y Corea del Sur en tan solo diecinueve días, un 30 % más rápido que en la ruta que cruza el canal de Suez¹¹. Fue el primero, además, en lograrlo sin ayuda de un rompehielos. Un año después, en enero de 2018, otro navío ruso realizó el trayecto entre Corea del Sur del puerto de Sabetta (Rusia) en mitad del invierno¹². También era el primero que conseguía hacerlo en esa época del año¹³.

Esta ruta es un 40 % más corta en distancia entre Europa y el Lejano Oriente, unas 3900 millas, lo que, según hemos visto, equivale a de doce a quince días, si bien la adversa climatología que cabe esperarse en el Ártico y los peligros para la navegación presentes en la zona reducen el factor de ventaja a un 30 %. La distancia entre Tokio y Nueva York, por dar otra referencia, se reduce en 3700 millas.

¹¹ Disponible en: <https://elordenmundial.com/canal-de-suez-egipto/>

¹² Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/natural/20180215/44795216132/primer-buque-mercante-que-transita-por-el-artico-en-pleno-invierno.html>

¹³ MERINO, Álvaro. "Hacia la ruta del Ártico", *El orden mundial*, 2020. Disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas/hacia-la-ruta-del-artico/>

En 2018, 18 000 000 de toneladas¹⁴ fueron transportadas a lo largo del litoral marítimo ruso, lo cual consignó un incremento del 80 % desde 2017. En 2019, 26 000 000 de toneladas¹⁵ fueron trasladadas por la misma zona¹⁶.

En la parte rusa existe una gran asimetría entre las zonas occidentales y orientales del Ártico, pudiendo hablarse incluso de la existencia de dos Árticos. Mientras que las primeras han sido relativamente bien exploradas, sobre las segundas existe un conocimiento reducido; esta última área, vedada hasta ahora, ha quedado abierta a la navegación foránea. Como se ha visto, en la parte más al oeste se ha conseguido la explotación de recursos (mar de Barents, península de Yamal). Sin embargo, en el mar de Kara, de menor sonda, la aparición de hielo constante dificulta gravemente su explotación¹⁷.

Esta ruta sirve, además, para movilizar los recursos naturales de la región, contribuyendo al desarrollo económico, tanto de la costa ártica —cuenta con una red de infraestructuras portuarias rusas en las que se apoya, así como de medios navales especializados (incluso de propulsión nuclear) y una cultura de empleo— como de la región en su conjunto, sirviendo adicionalmente a descongestionar la ruta férrea del transiberiano; no obstante, las infraestructuras que sirven a la conexión de estos con el resto del país resultan deficientes.

En cualquier caso, el ramal que discurre por el continente norteamericano, por el contrario, no había existido un desarrollo portuario equiparable, ni existe una cultura tecnológica acorde a la climatología, ni tampoco se contaba con dispositivos de control del tráfico como sí había hecho antes Rusia.

Este esfuerzo y la cultura de trabajo asociadas a la geografía otorgan a Rusia una preeminencia estratégica en lo que se refiere al transporte internacional de mercancías. Pero también fortalece una mentalidad ártica y refuerza su discurso político con una realidad factual y legitimadora, una ratificación hecha en términos de presencia real y efectiva en la región.

¹⁴ Disponible en: <https://www.arctictoday.com/russias-northern-sea-route-sees-record-cargo-volume-in-2018/>

¹⁵ Disponible en: <https://www.maritime-executive.com/article/cargo-shipments-increase-on-northern-sea-route>

¹⁶ Disponible en: <http://www.elojodigital.com/contenido/18017-el-plan-de-rusia-para-avanzar-en-el-artico>

¹⁷ SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio. "Rusia y la geoestrategia del Ártico", *Real Instituto Elcano*. ARI 63/2010, 6 de abril de 2010.

Con base en ello, trata de dictar las reglas con las que se lleva a cabo la actividad en su entorno cercano aun a pesar de discurrir por fuera de su mar territorial, alegando un interés legítimo, cuanto menos de naturaleza medioambiental¹⁸. Es la forma de marcar su liderazgo político en la región, tratando de imponer las reglas que regulan la vida en la misma como forma de reconocimiento de su primacía. Así, Rusia ha dado a la Rosatom, su agencia nuclear, el control burocrático sobre la ruta y la capacidad de limitar el tráfico de los buques de guerra extranjeros; para ello exigen una notificación previa de cuarenta y cinco días y el permiso del Gobierno ruso¹⁹. Canadá mantiene una lógica similar, aunque no tan acusada.

Con todo, el incremento del tráfico provoca una necesidad cada vez mayor de infraestructuras costeras, pero también de regulación (aduanas, gestión de fronteras, de tráfico...), y debe preverse cualquier contingencia —humana o medioambiental— en un entorno tan extremo como el polar, lo que supone todo un desafío en términos de gobernanza y concertación entre Estados vecinos y usuarios.

Otra de las cuestiones, en relación con todo lo anterior, es la derivada del estatuto jurídico de los espacios polares. Estas disponen de bases comunes que han permitido se les dote de un tratamiento conjunto a ambos polos en aquello que resulta común, configurándose una suerte de «Derecho Polar» al existir modelos que resultan comunes y superponibles. Sin embargo, y como se ha dicho, sus fuentes de Derecho atienden plenamente a su diferente constitución y a las circunstancias e intereses que los rodean.

Y es que la naturaleza de continente aislado con la que cuenta la Antártida ha posibilitado la creación de una forma jurídica cohesionada, lo que se conoce como Sistema del Tratado Antártico, centrado en el Tratado Antártico de 1959, que con todas las imperfecciones y vacíos que deja —incluso la diferente forma en que trata a quienes tienen o pueden tener intereses legítimos— ha creado un régimen de gestión muy consolidado. Ello ha dado pie a que el continente se convierta en una reserva natural única y en un laboratorio excepcional.

Pero en el caso del Ártico no ha sido posible establecer un régimen jurídico internacionalizado y específico, manteniéndose la primacía del Derecho Marítimo Internacional con la que se atiende a su condición de espacio oceánico por más que

¹⁸ SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio. "Rusia y la geoestrategia del Ártico", *Real Instituto Elcano*. ARI 63/2010, 6 de abril de 2010.

¹⁹ Disponible en: <https://israelnoticias.com/militar/la-presencia-militar-de-rusia-en-el-artico/>

helado. Destaca así en la gobernanza del Ártico la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, la cual, por otra parte, no ha sido ratificada por todos los interesados, en concreto y particularmente por Estados Unidos que, sin embargo, se remiten a ella para la resolución de las controversias en la región.

Su primacía fue proclamada explícitamente por los ya citados Artic 5 en una reunión de 2008. A ello se suman ordenamientos regionales como el Derecho de la Unión Europea además de, naturalmente, el Derecho interno de los Estados de la zona, lo que da pie a la aplicación de una multiplicidad normativa en un espacio cohesionado y hasta sólido²⁰.

La debilidad de este sistema radica en que no existe ningún organismo operativo que sirva para resolver las controversias entre las partes —el Consejo Ártico es un instrumento cooperativo y de *soft law*—, circunstancia a la que se suma que nos encontramos en un espacio donde se pueden llegar a enfrentar los intereses de los Estados y estos hasta con los propios de la comunidad internacional en su conjunto. Y es que el Ártico se ha convertido en un espacio objeto tanto de pretensiones individuales como de preocupaciones comunes por el equilibrio ecológico, geopolítico y económico del planeta.

Así, no existen normas jurisdiccionales claras y asumidas por todas las partes que sirvan a la definición de sus fronteras, existiendo vacíos y zonas grises. De hecho, se está produciendo lo que ha venido a llamarse una «carrera por el Ártico» o más exactamente por los recursos del Ártico ahora que parecen más accesibles; o mejor aún, hay una imagen de tal cosa, contraria a la realidad cooperativa que, por el momento, es la práctica común y norma. Y, al mismo tiempo, se trata de dejar literalmente fuera a quienes no pertenecen a la región.

Esta carrera se encuentra balizada por el constante intento por convalidar jurídicamente el dominio de un espacio cada vez mayor. No es propiamente un reparto de este mar sino más bien una ampliación del territorio realizada a partir del ya asignado y que actúa como factor de legitimación. Ello se acentúa porque coincide que parte de los yacimientos de

²⁰ CONDE PÉREZ, Elena. “El régimen de los espacios polares. El espacio ártico”, en PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen; Cebada Romero, Alicia; y MARIÑO MENÉNDEZ Fernando M (dir.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, Editorial Trotta, 2017. Disponible en: <https://www.investigadoresporelmundo.com/data/100254/assets/Elena%20Conde%20Perez%20EI%20regimen%20de%20los%20espacios%20polares@1541512405303.pdf>

hidrocarburos muchas veces se encuentran en zonas cuya posesión no está completamente clarificada o es discutible.

Al igual que sucedió en la Antártida, en los albores de la Guerra Fría, varios países han pretendido justificar su presencia en el Ártico sobre la base de distintas teorías que evidencian un interés político.

Y es que no solo el deshielo ha afectado al *statu quo* establecido, sino que este se ha sumado a otros factores como los avances tecnológicos que permiten una mayor accesibilidad a los recursos (desde los hidrocarburos a las pesquerías) en un contexto climático más benigno al que, además, se han sumado los años pasados el alza de precios de las materias primas.

Así fue Canadá, el país que en 1907 alumbró la teoría de los sectores, que en base a ella consideraba las regiones polares como una prolongación de las costas de los países que rodean; ni que decir tiene que las suyas y las rusas son las de mayor tamaño. Y el Ártico es central en su discurso de construcción nacional, por más que fuese una región poco desarrollada. Ello se concretaría al trazar desde las extremidades de los territorios circumpolares líneas convergentes hacia el polo con lo que se marcaría el territorio correspondiente a cada Estado. Este planteamiento también resulta beneficioso para Rusia por la extensión de su costa ártica, por lo que también lo han sostenido distintos tratadistas rusos. Estados Unidos, con el apoyo de Noruega y Dinamarca, está en las antípodas de esta posición²¹.

Pero es claro que esta teoría no ha prosperado, en tanto que no desembocó en una práctica generalmente aceptada. Así, los primeros años de la Guerra Fría se separó el destino jurídico de las regiones ártica y antártica en que sí lo hizo, estableciéndose en ella un marco normativo *ad hoc*. La norma que se impuso para el Ártico fue el Derecho Marítimo, al que explícitamente se recurrió como contraposición a lo que se consideró un intento foráneo de intromisión, en concreto de la Unión Europea, en un Consejo Antártico celebrado en Groenlandia en 2008.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar señala con carácter general un mar territorial de 12 millas y una Zona Económica Exclusiva de 200 millas que podía ampliarse a la plataforma continental. Esta es la continuación submarina de los

²¹ NAVAS ITURRALDE, María Fernanda. “La cuestión ártica”, *Revista Afese, Temas Internacionales*, Vol. 65, n.º 65 (2017).

continentes. El límite exterior de la plataforma continental debe estar situado a una distancia inferior a 350 millas marinas o de 100 millas marinas contadas desde la isóbata de 2500 m; pero tal extensión debe ser autorizada por la Comisión Internacional para los Límites de la Placa Continental de Naciones Unidas. Los cinco Estados circumpolares buscan extender su zona económica y soberanía amparándose en esta normativa, así como en las singularidades que su situación e historia les ofrece.

Así surgen distintos problemas que, por más que se formulen en términos jurídicos, son de una indudable naturaleza política. Estamos hablando, y no lo perdamos de vista pese a la argumentación jurídica, de problemas inherentemente políticos.

En esta lógica y clave se sitúa el debate referido a la cordillera o dorsal submarina de Lomonosov que alcanza prácticamente el Polo Norte y que es reclamada simultáneamente por Canadá, Dinamarca y Rusia (que suma a sus razones la cordillera Mendeleev) como parte de la plataforma o margen continental para ampliar sus aguas. En 2007 y a efectos reivindicativos, Rusia, en el contexto de la expedición *Arktika*, emplazó una bandera a 4200 m de profundidad.

Con ello intentar situar su plataforma continental más allá de las 350 millas, aunque dentro del límite de las 100 millas desde la isóbata de 2500 m de profundidad. Canadá rechazó como arcaico este proceder —pues tiene un regusto a la llamada era de los descubrimientos— mientras anunciaba la instalación de nuevas bases militares y un sistema de vigilancia satélite en la zona; Estados Unidos también se sumó a este rechazo, si bien el compromiso de su política exterior con el Ártico había sido hasta entonces más limitado, lo que tenía su reflejo en los recursos y medios disponibles en la región. Dinamarca envió una expedición científica para reconocer la zona y validar su derecho²².

Lo relevante de los planteamientos ruso y canadiense es que, de ser aceptados, las 200 millas de la zona económica exclusiva en la que los países tienen derecho a explotar los recursos existentes se contarían a partir de la cordillera, y dado que las cordilleras atraviesan el Ártico, ambos países están reclamando soberanía sobre una amplia extensión de sus aguas. La aceptación supone, por ejemplo y en el caso ruso, una reclamación sobre 1,2 millones de km² del océano Ártico.

²² FIGUEROA GONZÁLEZ, Silvia. "El Ártico en disputa", *Tecnológico de Monterrey*, Campus Guadalajara. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/TendenciasZapopan/primavera/7.pdf>

Por su naturaleza cooperativa merece destacarse el acuerdo alcanzado en 2010 entre Rusia y Noruega con base al cual se repartieron por mitades un área de 175 000 km² correspondientes a sus Zonas Económicas Exclusivas, en disputa entre ambos en el mar de Barents, estableciendo un régimen de cogestión de hidrocarburos y pesquerías.

Existen además territorios que son objeto de disputa, sin que puedan clasificarse estas como disputas de gran calado. Tal es el caso de la isla Hans, reivindicada por Canadá y Dinamarca, en el mar de Lincoln, en el estratégico pasaje del Noroeste, en cuyo entorno pueden encontrarse importantes cantidades de petróleo y gas; o la isla Franz Joseph Land, a 1100 km del Polo Norte, y que pertenece a Rusia desde 1926, siendo reclamada por Noruega desde entonces.

Canadá reclama como aguas territoriales una parte del Paso Norte, el mar de Beaufort, mientras Estados Unidos (y la Unión Europea) sostiene que son aguas internacionales, pues el mar territorial alcanza hasta las 12 millas y el canal se extiende en algunos tramos hasta alcanzar las 60. Para justificar sus razones, Canadá aduce criterios técnicos referidos a islas, así como que tribus inuit acampan en él durante el tiempo que se encuentra congelado²³. Rusia también pretende que las aguas del paso Noreste sean parte de su mar territorial, con lo cual podría dictar condiciones de acceso o impedirlo, lo cual cuenta con el rechazo de Estados Unidos y la Unión Europea.

Un dilema de seguridad, papel de los actores externos: implicaciones regionales

Como se ha visto, existen múltiples elementos de indefinición y hasta de confrontación en la región, si bien, hasta ahora, las cuestiones litigiosas se han ido resolviendo de modo cooperativo, particularmente después de la Guerra Fría, que es cuando el deshielo físico se ha incrementado significativamente en la región y con ello, también, la intensidad de las relaciones. Y la globalización lo hace hacia fuera de modo que el Ártico se instala inevitablemente en el espacio global y en su lógica.

La cuestión es que el Ártico no ocupaba un lugar preferente en las agendas de las grandes potencias, como lo hace ahora. Merece en este sentido mencionar las declaraciones que realizó en Múrmansk en 1987 el entonces premier de la URSS, Gorbachov, apostando por la cooperación y que marcarían la política para la región los

²³ FIGUEROA GONZÁLEZ, Silvia. "El Ártico en disputa", *Tecnológico de Monterrey*, Campus Guadalajara. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/TendenciasZapopan/primavera/7.pdf>

veinte años: «Dejemos que el norte del planeta, el Ártico, se convierta en una zona de paz; dejemos que el Polo Norte sea un polo de paz». Fue el preludio para un proceso de desarme.

Las publicaciones estratégicas rusas insisten hoy en preservar el Ártico como un espacio de paz y cooperación. En este sentido, Rusia ha fomentado la cooperación tanto bilateral como multilateral con otros Estados con intereses en el Ártico y ha subrayado reiteradamente que se adhiere a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar²⁴. En 2019, el ministro de Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, aseveraba: «Respecto a las declaraciones de que supuestamente estamos militarizando el Ártico, puedo asegurar que abogamos justamente por lo contrario»²⁵.

Pero esta afirmación no se encuentra avalada por los hechos. Así, el incremento del armamento ruso en el Ártico y la modernización del existente, que se ha producido a partir del año 2000, tiene un punto de contradicción con tales declaraciones. Y esta es mayor si se considera que este rearme se ha producido al mismo tiempo que el gasto militar se reducía en relación con el PIB del país. Esto dota de mayor significado la intencionalidad política con que se hace. En 2007, Rusia, al igual que hacía en la Guerra Fría, retomó sus patrullas aéreas en la zona hasta el límite mismo de los Estados vecinos.

En cualquier caso, tras la llegada de Putin al Gobierno la política rusa hacia el Ártico adquirió una dimensión más asertiva. Este espacio pasó a erigirse como un punto clave de la estrategia rusa en el año 2008, cuando se elaboró el documento «Fundamentos de la política estatal de la Federación Rusa en el Ártico hasta el año 2020 y con una perspectiva ulterior». En este documento Rusia plantea su política en el Ártico desde dos enfoques divergentes: por un lado, la cooperación y, por otro, el rearme militar con vistas a la defensa de su soberanía²⁶.

Siguiendo estas directrices Rusia situaba al Ártico como prioridad regional en su Concepto de Política Exterior de 2013. En 2014, estableció un Mando Estratégico

²⁴ FERNÁNDEZ GÓMEZ, Iván. "(Re)militarización del Ártico: ¿cautivos de un dilema de seguridad?", *Recercat*, Universidad de Barcelona, 2019. Disponible en: <https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/362319/Fern%C3%A1ndez%20G%C3%B3mez%20Iv%C3%A1n.pdf>

²⁵ "Rusia está preocupada por intentos de militarización del Ártico, según Lavrov", *La Vanguardia*. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20190409/461562689187/rusia-esta-preocupada-por-intentos-de-militarizacion-del-artico-segun-lavrov.html>

²⁶ BAQUÉS QUESADA, Josep, y ARRIETA RUIZ, Andrea. "La estrategia rusa en el Ártico", *Revista General de Marina*, noviembre de 2019, pp. 731-745.

Conjunto para el Ártico y se han reabierto bases aéreas, desplegado elementos de defensa de costa. En 2017, el país disponía de seis bases militares, dieciséis puertos de aguas profundas y trece bases aéreas, cuatro brigadas desde entonces además ha instalado un «domo de Defensa Antiaérea», dotado de misiles S-400. Su Flota Norte con submarinos balísticos, nucleares de ataque, portaviones... sigue siendo impresionante. Dispone, además, como prueba de la adaptación de su fuerza al medio, de seis rompehielos nucleares con capacidad de navegación por el Ártico, junto a veinte rompehielos convencionales²⁷.

A finales de 2019, publicó su Plan para el Desarrollo de la Ruta Marítima Norte. Se trata de una estrategia integral para los próximos quince años que incorpora «84 puntos y cubre un amplio margen de prioridades, desde el desarrollo de la infraestructura necesaria y la construcción de nuevos navíos, hasta el mapeo de recursos naturales y el lanzamiento de nuevos satélites y de equipo meteorológico». Este plan prevé hasta la construcción de cuarenta buques, incluyendo ocho rompehielos y dieciséis naves de rescate y apoyo, todo ello con horizonte 2035.

Pero como nos recuerda Alejandro Mackinlay, el problema de los puertos y bases navales en el oeste ártico ruso es que, además de encontrarse situados en la proximidad de la frontera con Finlandia y Noruega, el tránsito entre ellos y las aguas abiertas del Atlántico debe hacerse especialmente durante el invierno, barajando la costa noruega; de hecho, hasta el 80 % de este tráfico del Ártico pasa por las inmediaciones del país. Así, la situación de los principales accesos marítimos de Rusia es cuando menos complicada, algo que en periodos de tensión se hace evidente y que además enlaza con la tradicional percepción rusa sobre la seguridad de su extensísimo territorio²⁸.

En cualquier caso, el peso del Ártico ha sido históricamente mayor en Rusia que en el resto de los países de la región lo que, como ya se ha apuntado, explica el mayor desarrollo de su costa y la mejor calidad y cantidad de sus medios técnicos. De hecho,

²⁷ FERNÁNDEZ GÓMEZ, Iván. "(Re)militarización del Ártico: ¿cautivos de un dilema de seguridad?", *Recercat*, Universidad de Barcelona, 2019. Disponible en: <https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/362319/Fern%C3%A1ndez%20G%C3%B3mez%2C%20Iv%C3%A1n.pdf>

²⁸ MACKINLAY, Alejandro. "Escandinavia, una geopolítica marcada por lo marítimo". Documento de Investigación 46/2018 del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 20 de abril de 2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO46-2018_Escandinavia_A.Mackinlay.pdf

sus políticas implican una cierta patrimonialización de este espacio, como si la historia y la geografía le concedieran un mayor derecho que al resto de los actores regionales.

Rusia considera la región como capital importancia. Cuando Putin visitó el archipiélago de Franz Josef Land en 2008 ya sostuvo que, geopolíticamente, los intereses más profundos del Estado ruso estaban relacionados con el Ártico y que la región debía ser dominada²⁹.

No en vano obtiene de ella el 20 % de su PIB. Las demandas de energía derivadas de la mayor presencia humana y del incremento del tráfico de la región han provocado hasta el despliegue de plataformas flotantes de producción de energía nuclear, de modo que se prevé que el Ártico ruso tendrá, para 2035, las aguas más nuclearizadas del planeta³⁰. De los sesenta y un campos de gas y petróleo de gran tamaño existentes en el Ártico, 43 se encuentran en Rusia³¹. Utilizando las palabras de Vladimir Putin, en 2014, en el Ártico se da «una concentración de prácticamente todos los aspectos de la seguridad nacional: militar, político, económico, tecnológico, medioambiental y de recursos»³².

Sus intereses, como se ha visto, están referidos a los recursos y el control de los pasos. Y hay que considerar los elementos psicosociales: la presencia de Estados Unidos en la región provoca el retorno de la antigua rivalidad en cuyo contexto rechaza también la presencia de la OTAN. En este sentido, impugna como muy hostil la inclusión de Finlandia y Suecia en esta organización, en tanto que una grave alteración del *statu quo* vigente en las inmediaciones de su territorio. Su temor es que el deshielo permita replicar en el Ártico lo que ocurrió en Europa del Este tras el fin de la Guerra Fría³³.

China tiene importantes intereses en el área —para algunos analistas es el país asiático con más intereses en la región—, máxime si se considera que el 46 % del PIB de China

²⁹ BAQUÉS QUESADA, Josep, y ARRIETA RUIZ, Andrea. “La estrategia rusa en el Ártico”, *Revista General de Marina*, noviembre de 2019, pp. 731-745.

³⁰ Disponible en: <https://www.infodefensa.com/latam/2019/09/02/opinion-artico-nuclear.php>

³¹ CONNOLLY, Gerald E. “NATO and Security in the Arctic report”, OTAN, *Subcomité de Relaciones Transatlánticas*, octubre de 2017. Disponible en: <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2017-11/2017%20-%202017%20PCTR%2017%20E%20rev.1%20fin%20-%20NATO%20AND%20SECURITY%20IN%20THE%20ARCTIC.pdf>

³² CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé. “El preocupante incremento de la actividad rusa en el Ártico”, Instituto Español de Estudios Estratégicos. DIEEO39/2017. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEO39-2017_ActividadRusa_Artico_BartolomeCanovas.pdf

³³ FERNÁNDEZ GÓMEZ, Iván. “(Re)militarización del Ártico: ¿cautivos de un dilema de seguridad?”, *Recercat*, Universidad de Barcelona, 2019. Disponible en: <https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/362319/Fern%C3%A1ndez%20G%C3%B3mez%2C%20Iv%C3%A1n.pdf>

depende del tráfico marítimo. En este sentido el país posee siete de las veinte mayores terminales de contenedores del mundo, lo cual es el resultado de la necesidad de materias primas que requiere el convertirse en «la fábrica del mundo». Empresas como Cosco y China Shipping están entre los 10 mayores operadores de servicios de contenedores del mundo³⁴.

La idea de «ascenso pacífico» o «desarrollo pacífico» que durante años ha recibido su estrategia política trata de expresar la voluntad de China de llegar a ser una potencia central de modo armónico, esto es, sin poner en peligro el sistema de equilibrios establecidos a todos los niveles mediante dinámicas de seducción. Es la conocida como «estrategia de los veinticuatro caracteres»³⁵.

En 2012, el cambio de actitud que se produjo con la llegada de Xi Jinping se hizo más visible con el lanzamiento de la Iniciativa de la Franja y Ruta de la Seda en la medida en que suponía una alteración visible del *statu quo*. Xi consideraba que la etapa del desarrollo y perfil bajo con su prioridad puesta en la economía estaba llegando a su fin, lo cual resultaba lógico pues un PIB equivalente al 15 % del PIB mundial era muy difícil de esconder y disponía ya de un mercado interior suficientemente desarrollado³⁶.

La traducción regional de esta política global ha sido, como en otros casos, una política componedora y de seducción orientada al largo plazo con vistas a generar redes de cooperación e influir económicamente en los miembros del Consejo Ártico, incluyendo al Ártico en su Nueva Ruta de la Seda.

Este interés por el Ártico está en relación con su objetivo revisionista de replantear el marco del sistema de relaciones internacionales para ser reconocida como una potencia global.

Es más, con el progresivo enfriamiento de las relaciones con Occidente, China se acercó a Rusia —ambas formaban parte de la Organización de Cooperación de Shanghái desde 2001— buscando ganar profundidad estratégica y evitar un eventual cerco por más que no mantengan una intensa relación comercial: las exportaciones chinas a Rusia no alcanzan el 2 % del total y difícilmente pueden crecer. Pero China siente que necesita

³⁴ VV. AA. “Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

³⁵ En palabras de Deng Xiaoping, «Observa con calma, asegura tu posición, afronta los asuntos con calma, esconde tus capacidades y aguarda el momento oportuno, mantén un perfil bajo, y nunca reivindiques el liderazgo».

³⁶ FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. *Op. cit.*

un colchón con Occidente y, en este sentido, Rusia lo es. Y es que, como dice un célebre proverbio chino, «sin labios los dientes se enfrían»³⁷. Todo lo cual condujo a que en 2018 publicara una estrategia para la región bajo el nombre de China Arctic's policy, en cuyo contexto se define como un «Estado casi ártico».

Con esta lógica se han realizado importantes inversiones en Groenlandia (este territorio dispone del 10 % de las tierras raras del mundo y constituye una relevante posición geoestratégica. De hecho, China hasta solicitó utilizar una antigua base norteamericana); Islandia, con la que se alcanzó un acuerdo de libre comercio en 2013, pretende convertir en base logística y tiene interés en sus hidrocarburos; Finlandia, con la que tiene una relevante relación comercial; Suecia forma parte de la financiación de proyectos de la Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) al igual que Dinamarca, Islandia, Finlandia y Noruega³⁸.

Con igual propósito, instrumenta su asociación estratégica con Rusia al tiempo que se sirve de sus debilidades geoeconómicas y geoestratégicas para que este país no obstaculice su presencia en el área, como ha hecho en otros casos. De este modo puede tomar parte en el diseño de las políticas árticas y fomentar el desarrollo del Ártico ruso en su propio beneficio.

Como puede verse, China actúa bajo la misma lógica estratégica con que lo hace en otros territorios, buscando en el Ártico, fundamentalmente, acceso a los hidrocarburos y materias primas, pero también una ruta alternativa —y además más reducida y económicamente beneficiosa— en previsión además de un eventual cierre del estratégico estrecho de Malaca. Acepta el estatus vigente y trata de suplir su déficit de legitimidad con el compromiso, a largo plazo, que comporta su capacidad de financiación, fomentando con ella y a modo de Plan Marshall la generación de vínculos duraderos con los países del entorno.

Dentro de la controversia que mantienen ambos países, Estados Unidos se opone a esta presencia. En 2019, el vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence, calificó de

³⁷ ZORRILLA, José Antonio (2006). *Op. cit.*

³⁸ FERNÁNDEZ GÓMEZ, Iván. "(Re)militarización del Ártico: ¿cautivos de un dilema de seguridad?", *Recercat*, Universidad de Barcelona, 2019. Disponible en: <https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/362319/Fern%C3%A1ndez%20G%C3%B3mez%2C%20Iv%C3%A1n.pdf>

«esencial» el papel estratégico de Islandia en el Ártico y alertó contra la actividad «creciente» de Rusia y China en esa región.

En términos militares, la capacidad de la Armada china es muy inferior, ya sea cualitativa o cuantitativamente a la norteamericana, y además no dispone de submarinos balísticos. En 2019, contaba con un rompehielos de altura, si bien acababa de lanzar una clase nueva de este tipo de buques, lo que acredita esfuerzo y voluntad. Merecen destacarse por su simbolismo las maniobras rusochinas que tuvieron lugar en 2017 en el mar de Barents.

Los intereses de Estados Unidos se sitúan en la región de Alaska, donde cuenta con importantes recursos minerales, petrolíferos o madereros, pero su costa limítrofe con el Ártico es reducida por más que se sitúe en sus aledaños. Igualmente, hace una interpretación en clave defensiva de sus propias intenciones, pero, al mismo tiempo, exhibe la desconfianza que le suscita el rearme ruso y, sobre todo, la presencia china en el entorno y en el contexto de la actual rivalidad geopolítica entre ambos países. Además, siempre ha sido dogmático en lo que se refiere a la libertad de los mares, lo que le lleva confrontar tanto con Canadá como con Rusia con respecto a las rutas o pasos árticos y a su derecho al control sobre ellos. Pero Estados Unidos no es miembro de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, por lo que no puede presentar reclamaciones oficiales por el territorio.

En términos militares, y por su condición de superpotencia, es clara su superioridad global respecto de cualquier posible contendiente, máxime considerando sus capacidades nucleares, con las que solo Rusia se puede comparar. Y es capaz de trasladar esa superioridad global al escenario Ártico. Consecuentemente, no ha habido tanto un rearme como un moderado incremento de sus fuerzas en la región, pues esta se encuentra cubierta por su capacidad de actuación global. Con todo, en 2017 solo disponía de un rompehielos de gran tamaño operativo de los cuatro con que contaba, lo que hace pensar que el Ártico no es un escenario tan relevante para los norteamericanos como parece serlo para Rusia, al menos hasta fechas recientes.

Pero, en agosto de 2018, la Armada estadounidense reactivó la segunda Flota en el Atlántico Norte, que había desmantelado el secretario de Estado norteamericano, Mike Pompeo.

Este resumió en el Foro Ártico (Finlandia) de 2019. «Estamos entrando en una nueva era de compromiso estratégico en el Ártico», y describió «nuevas amenazas para todos nuestros intereses en esa región».

El ejercicio Trident Juncture 2018 que contó con la participación de Finlandia y Suecia; o el Cold Response 2020 (finalizado antes de lo previsto por la crisis del coronavirus; fue una continuación de las Defender Europe 2020) con más de 37 000 efectivos —20 000 de ellos norteamericanos— realizadas por encima del Círculo Polar, son expresión explícita de la voluntad y compromiso de la Alianza con los países de estas latitudes.

Por el lado ruso y en la mejor de las tradiciones de la Guerra Fría —cuando el enfrentamiento entre las superpotencias se sustanciaba en forma de ejercicios militares y carreras tecnológicas, como la que condujo a los viajes espaciales—, Rusia ha reactivado los ejercicios militares. Así, el Ejercicio de Escudo Oceánico de la Flota del Norte, realizado en agosto de 2019, tuvo lugar antes o simultáneamente a los ejercicios Vostok-18, Tsentr-19 y Grom-19 en otros lugares del Ártico. El ejercicio Vostok-18 se realizó en septiembre de 2018 en el este de Rusia y parcialmente en el mar de Bering. Involucró a un total de 300 000 soldados y fue el mayor ejercicio militar realizado por Rusia desde 1981³⁹.

El ministro de Defensa noruego hizo pública su preocupación por los Ejercicios Tsentr-19. Y, es que Noruega, por su proximidad a Rusia, es muy sensible a las cuestiones de seguridad y políticamente muy activa habiendo dotado de un notable impulso al concepto de *High North* (otra forma de referirse al Ártico a la par que un concepto estratégico) en el ámbito OTAN en su intento de tratar de implicar más a esta organización en el Ártico.

El Alto Norte es la prioridad estratégica más importante de la política exterior noruega, especialmente en cuanto a las oportunidades comerciales y sociales. Pero, además, y simultáneamente, intenta mantener una relación constructiva, amistosa y cooperativa con Rusia. Noruega, obviamente, está preocupada por las acciones de Moscú en la región, que ha incrementado agresivamente sus fuerzas en sus mismas fronteras y organiza allí ejercicios; utiliza para ello su ventaja tecnológica como elemento de atracción e intercambio y, por tanto, de estabilización. Una suerte de mantra oficial que

³⁹ “La presencia militar de Rusia en el Ártico”, *Israel Noticias*. Disponible en: <https://israelnoticias.com/militar/la-presencia-militar-de-rusia-en-el-artico/>

recoge esta lógica y que con frecuencia es utilizado para referirse a la región es «Alto Norte-Baja Tensión».

A pesar del carácter simbólico del Ártico en la identidad canadiense, el país, de lejos, no desempeña un rol fundamental en el área —y así es explícitamente reconocido a nivel político— cuando se afirma intentar favorecer su desarrollo para no quedarse atrás en la actual pugna. En palabras del primer ministro, Stephen Harper, *use it or lose it* («úsalo o piérdelo») ⁴⁰.

De su retórica y gestualidad política se puede deducir su intención de intercambiar el tradicional internacionalismo y la condición de potencia intermedia del país por el «continentalismo» y la condición de gran potencia. En esta lógica ha dificultado el acceso de la Unión Europea a la zona (vetando, por ejemplo, su entrada como observador en el Consejo Antártico) y trata de alejar a la OTAN de la región ⁴¹.

En 2019, se presentó un plan estratégico de diez años para la región ártica del país, que incluye un refuerzo de la presencia militar en esa zona, aseverando, en relación con el paso del noroeste —este ha experimentado un incremento del tráfico del 17 % desde 2017— que «Canadá sigue comprometida a ejercer su soberanía» sobre ese paso que otros países, incluido Estados Unidos, consideran como aguas internacionales. Asevera, además, que «hay un creciente interés internacional y una mayor rivalidad en el Ártico canadiense por parte de actores estatales y no estatales que intentan beneficiarse de los numerosos recursos naturales de la región y de su postura estratégica» ⁴².

Canadá (y Rusia, como se ha visto) trata de limitar el acceso a los asuntos de la zona exclusivamente a los Estados costeros, es decir, excluyendo también a Islandia, Finlandia y Suecia. Esto sin duda debilita la posición de la Unión Europea en el Ártico y también a la propia de la OTAN, que no gusta que se instale en la zona. No obstante, la

⁴⁰ VELÁZQUEZ LEÓN, Sonia. “La internacionalización del hielo: nuevos actores en el Ártico”, Instituto Español de Estudios Estratégicos. DIEEA 024/2015. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO24-2015_Artico_SoniaVelazquez.pdf

⁴¹ PERREAULT, Francois. “El ‘tira y afloja’ político sobre la gobernanza del Ártico: el viaje de China hacia la condición de observador permanente», en VV. AA. “Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

⁴² “Canadá anunció un plan para aumentar su presencia militar en el Ártico”, *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2019/09/11/canada-anuncio-un-plan-para-aumentar-su-presencia-militar-en-el-artico/>

falta de legislación es una ventana de oportunidad para que Gobiernos ajenos a la zona traten de implicarse en sus asuntos⁴³.

Dinamarca incorpora las contradicciones de su relación con Groenlandia y las islas Feroe que disponen de una amplia autonomía. El país es ejemplo de cómo el espacio ártico se solapa a otros espacios - en este caso al europeo - sin primar sobre ellos, contribuyendo tanto a su diversidad como a su identidad. Esta mezcla tiene como lógica consecuencia que la legislación de la Unión Europea no se aplique ni a las islas Feroe ni a Groenlandia por su autonomía respecto de los daneses.

La estrategia danesa tiene una clara perspectiva global, y las oportunidades económicas, los conocimientos científicos y la cooperación global son componentes claves de su política. Ha realizado inversiones importantes en los últimos años para reforzar su capacidad militar y planea crear una Fuerza de Respuesta Ártica. La presencia china en Groenlandia es vista con particular recelo por Estados Unidos que ha intentado adquirir esta isla, siendo tal petición una vez formulada públicamente rechazada por extravagante.

Dinamarca nos trae al papel de la Unión Europea en el Ártico. En sus relaciones con esta organización, los Estados árticos se dividen en tres categorías: los Estados miembros (Dinamarca, Finlandia y Suecia), los Estados asociados (Noruega e Islandia) y los socios estratégicos (Canadá, Estados Unidos y la Federación de Rusia). La Unión Europea ha participado intensamente en la dimensión nórdica colaborando con Rusia, Noruega, Islandia y Finlandia⁴⁴.

Todo esto ha ocasionado un efecto rebote que ha traído un incremento en la cooperación con la Unión Europea, e incluso la creación de una «ventana ártica» en la Dimensión Septentrional de la Política Europea de Vecindad⁴⁵. Sin embargo, se va a ver excluida formalmente de estas políticas por el veto canadiense a su ingreso en el Consejo

⁴³ SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio. "Rusia y la geoestrategia del Ártico", *Real Instituto Elcano*. ARI 63/2010, 6 de abril de 2010.

⁴⁴ CONDE PÉREZ, Elena. "El régimen de los espacios polares. El espacio ártico", en PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen; Cebada Romero, Alicia; y MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M (dir.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, Editorial Trotta, 2017. Disponible en: <https://www.investigadoresporelmundo.com/data/100254/assets/Elena%20Conde%20Perez%20El%20regimen%20de%20los%20espacios%20polares@1541512405303.pdf>

⁴⁵ CINELLI, Claudia. "La 'Cuestión ártica' y la Unión Europea", *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 2009, pp. 138-163. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4844042>

Antártico como observador, a causa de su embargo sobre productos importados derivados de focas.

Así, frente al éxito chino, encontramos el desencanto europeo. Y es que la Unión Europea ha sido un actor tradicionalmente interesado en el Ártico. Su contribución al desarrollo económico, científico y social de la zona es notable. Los intereses de la Unión Europea en la región ártica abarcan diferentes aspectos como el medio ambiente, la energía, el transporte y las pesquerías. En consonancia con ello, la Unión Europea aspiró a influir en su reglamentación jurídica, cosa que no fue posible por las reticencias tanto de Canadá como de Rusia que en 2008 frenaron tal posibilidad⁴⁶.

Contra sus deseos se ha producido una relativa involución de las políticas de la Unión Europea hacia la región o un tope, pese a los Estados parte de la Unión Europea que son Estados árticos —Dinamarca, Finlandia y Suecia— y que evidentemente están interesados en ella. De esta forma, los intereses de la Unión Europea en la región ártica comenzaron centrándose en los aspectos medioambientales, principalmente relacionados con el fenómeno del cambio climático. Posteriormente, ha ido orientándose hacia los aspectos geopolíticos y estratégicos de dicho espacio, integrándolos en el diseño de su política marítima para perder fuerza posteriormente⁴⁷.

Es obvio que cualquier país del hemisferio que nos ocupa mira con interés hacia el norte, y España no podía ser menos. Sin embargo, dichos intereses no parecen haberse definido claramente, salvo en lo que se refiere a pesquerías y a la investigación científica.

Y es que no hay una percepción en nuestro país de las eventuales oportunidades de negocio que se derivan de los cambios que están teniendo lugar en el área; tampoco hay asentada una cultura ni un conocimiento adecuado de una región que, de común, se presenta a la opinión pública impregnada de un cierto exotismo y aventura; es más, a juicio de algunos expertos es preciso incentivar más a las empresas que, de natural, tienden a quedarse en entornos cómodos, próximos y conocidos, e ignoran otras opciones y los eventuales mecanismos para hacerlas posibles.

⁴⁶ VV. AA. “Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

⁴⁷ CONDE PÉREZ, Elena. “Geopolítica del Ártico. Especial referencia de los intereses de España en la región ártica” en VV. AA, “Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

Esto es más difícil aun cuando se formulan en términos de posicionamiento y en clave de futuro o de cambio. Por poner ejemplos de posibles ventanas de oportunidad, reseñar que nuestro tráfico portuario se verá sin duda afectado por la apertura de nuevas rutas, la industria de construcción naval tendrá un nuevo campo para la investigación y desarrollo, y habrá, además, nuevos desafíos para los recursos pesqueros y energéticos con el cambio climático⁴⁸.

España tiene intereses en la región, para empezar referidos a los hidrocarburos (la seguridad energética es siempre un factor que considerar y la empresa Repsol⁴⁹ se encuentra presente) y a la investigación que se está llevando a cabo en ella y en la que toma parte activa. Estos se materializan en el Comité Polar español, así como en distintas expediciones y proyectos. No es menor reconocer aquí el papel del Ministerio de Defensa en la urdimbre de la relación de nuestro país con el Ártico, completada por las publicaciones que sobre el área se presenta, muchas de ellas fruto de la labor del Instituto Español de Estudios Estratégicos. El Ministerio de Asuntos Exteriores cuenta con un embajador para Asuntos Polares y del Ártico.

En lo que se refiere a las pesquerías, recordar que el 5 % de las capturas totales tienen lugar en el Ártico. No olvidemos que el exclusivismo nacionalista de Canadá condujo, a mitad de los noventa, al conflicto del fletán, cuando este país amplió unilateralmente su Zona Económica Exclusiva más allá de las 200 millas.

En este sentido, existe hoy el riesgo derivado de una progresiva ampliación de las plataformas continentales y con ello, el posible cambio en el régimen internacional de las aguas. También en este terreno, y hasta una relativamente reciente mejora sustancial fruto de un Memorandum de Entendimiento suscrito en 2013, nuestro país ha confrontado con Noruega en cuyas aguas se desarrolla parte de la actividad pesquera⁵⁰.

Esto enlaza con la idea de que España tiene también intereses políticos en el área. Para empezar, tiene que fomentar en lo posible un régimen jurídico para la región que resulte

⁴⁸ CONDE PÉREZ, Elena. "Geopolítica del Ártico. Especial referencia de los intereses de España en la región ártica" en VV. AA, "Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur", Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

⁴⁹ VELÁZQUEZ LEÓN, Sonia. "La internacionalización del hielo: nuevos actores en el Ártico", Instituto Español de Estudios Estratégicos. DIEEA 024/2015. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO24-2015_Artico_SoniaVelazquez.pdf

⁵⁰ CONDE PÉREZ, Elena. "Geopolítica del Ártico. Especial referencia de los intereses de España en la región ártica" en VV. AA, "Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur", Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

favorable a sus intereses económicos o, cuanto menos, que no sea incompatible con ellos, proporcionando seguridad jurídica a las empresas y beneficiándose de la accesibilidad que está ofreciendo el cambio climático, ya sea en términos de recursos o en términos de transporte. Se deben defender los intereses y oportunidades de las empresas españolas y dar cuenta en la zona de sus potencialidades favoreciéndose su implicación en la región⁵¹.

España cuenta con la condición de observador en el Consejo Ártico. En este sentido, nuestro país debe promover el internacionalismo, ya que la intervención de organismos multilaterales podrá facilitar un mayor entendimiento y el alivio de las tensiones existentes en la región, mientras al hilo de ello trae al Ártico a su contexto nacional⁵².

Conclusiones y prospectiva

Toda alteración del *statu quo* internacional resulta potencialmente conflictiva; no en vano, la guerra es una reordenación sangrienta de las relaciones geopolíticas. Y como sostiene Elena Conde y puede apreciarse, el cambio climático a través del deshielo ha roto con la lejanía y marginalidad propias de esta región. Como servidumbre transforma constantes en variables —en este caso evidente hasta con el paso del estado sólido (hielo) a líquido (agua)—, alterando los fundamentos socioeconómicos del entorno geográfico y haciendo previsible que en un futuro no muy lejano la actividad humana sea mucho más intensa, lo que incrementa la relevancia estratégica del espacio ártico⁵³.

Así, la falta de acuerdo sobre la soberanía en los mares árticos, el descubrimiento de importantes recursos en su subsuelo, la mejora de los accesos que el cambio climático trae consigo, las rutas comerciales que se han de abrir hacen prever, en esta tierra en

⁵¹ CONDE PÉREZ, Elena. “Geopolítica del Ártico. Especial referencia de los intereses de España en la región ártica” en VV. AA, “Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

⁵² MORERA CASTRO, María. “Los intereses de España en el Ártico”, Instituto Español de Estudios Estratégicos DIEEEO58, 9 de junio de 2016. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO58-2016_Espana_Artico_MariaMorera.pdf

⁵³ CONDE PÉREZ, Elena. “El régimen de los espacios polares. El espacio ártico”, en PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen; Cebada Romero, Alicia; y MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (dir.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, Editorial Trotta, 2017. Disponible en: <https://www.investigadoresporelmundo.com/data/100254/assets/Elena%20Conde%20Perez%20El%20regimen%20de%20los%20espacios%20polares@1541512405303.pdf>

parte aún ignota, la aparición de futuros litigios. Todo lo cual implica un mayor nivel de efervescencia internacional.

Esta dificulta la gobernabilidad que los ingentes retos que han de afrontarse demanda, entorpeciendo su mejoramiento, ya sea con fórmulas *ad hoc* como el Tratado Antártico o mediante el reforzamiento del Consejo Antártico, que es un instrumento cooperativo y de *soft law*. No en vano, la falta de gobernabilidad favorece las lógicas de poder en un espacio en el que existe una distribución asimétrica del mismo.

Con todo, el Ártico ha sido incorporado al proceso de globalización y sometido a sus dinámicas; ya no es ni puede ser un cantón aparte. Y es hasta natural: por ejemplo, el clima en la región condiciona el del conjunto de Eurasia.

Consecuentemente, la correcta comprensión de su situación no puede hacerse únicamente en clave local sino efectuarse dentro de las lógicas globales. Los Estados árticos han de encontrar un equilibrio entre regionalizar algunos asuntos y excluir a los Estados no miembros del Ártico; e internacionalizar otros temas al tiempo que incluir a países no miembros del Consejo Ártico en el proceso decisorio⁵⁴. En la lógica de la globalización, el Ártico no pertenece en exclusiva a los Estados árticos por más que contribuya a su identidad.

El análisis de la situación actual tampoco puede reducirse únicamente a la clasificación de los actores en dos bloques antagónicos, al igual que sucedía durante la Guerra Fría; la historia no se repite sino como farsa. Estos bloques estarían eventualmente constituidos por Rusia y el resto de los actores. La cuestión es que en el segundo bloque todos los actores cuentan con sus propios y legítimos intereses y pugnan por ello; incluso los hay como China que paradójicamente sirven a modo de puente entre ambos. A este espacio se suman organizaciones como la OTAN y la Unión Europea, que cuentan con sus propias dinámicas.

Así, el Ártico tiene un gran peso en el discurso de construcción canadiense que incorpora *tícs* de gran potencia, pero la presencia del país en este océano no resulta comparable a la rusa. Dinamarca queda lejos de Groenlandia, lo que somete a un importante estrés a su relación por la autonomía y suscita el interés de otros actores

⁵⁴ VV. AA. “Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur”.

presentes en la zona. La proximidad de la península escandinava y Finlandia a territorios estratégicos rusos hace que hayan de soportar una importante presión de ese país.

La presencia china en la región es fruto de una política componedora y de «ascenso pacífico» que le permite relacionarse con Rusia y con miembros de la OTAN a un mismo tiempo. Ello es posible por su capacidad de financiación y un proceder híbrido, es decir, diferente según el plano considerado. De este modo, diversifica y asegura los recursos y rutas que su necesidad demanda.

China proporciona a Rusia las bases tecnológicas y el capital para la explotación de los hidrocarburos, permitiéndole escapar a las sanciones derivadas de su actuación en Ucrania y afianzarse en el mercado internacional sobre la base de su capacidad de control de un mayor porcentaje de recursos. Su rivalidad geopolítica con Estados Unidos se traslada aquí a clave local.

Rusia es heredera histórica y emocional de la antigua URSS y, con ello, de sus agravios y fobias; siente su seguridad concernida por la expansión de la OTAN a su entorno cercano. La asertividad que viene desplegando especialmente desde 2008 en sus relaciones con Occidente ha puesto de manifiesto su voluntad de volver a ocupar un relevante lugar en la geopolítica global, pese a que este no corresponda a sus capacidades económicas actuales. Considera el Ártico como su patio trasero y pretende evitar su involucramiento estratégico, derivado de la accesibilidad que el deshielo trae consigo. Además, y no es menor, este área le proporciona un 20 % de su PIB.

En el Ártico existen contradicciones y se ha generado una suerte de rivalidad por el acceso a los recursos, pero, con todo, no existen importantes diferendos territoriales. La lucha entre Estados se realiza en clave de futuro y en términos de Derecho Internacional, sobre la base de un cambio que aún no se ha materializado completamente. Pero, aunque se plante en términos jurídicos, no debe perderse nunca de vista que nos encontramos ante enfrentamientos políticos.

Con todo no puede ignorarse, es más debe realizarse por su realidad, que la fórmula que hasta ahora ha prevalecido en la región es la cooperación. No obstante, tampoco puede pasarse por alto el intenso proceso de militarización que se ha producido en esta durante los últimos años.

Estamos, pues, ante un espacio en el que conviven al mismo tiempo militarización y cooperación; puede ser un ejemplo de este espíritu tan profundamente contradictorio las relaciones que se han detallado entre Noruega y Rusia. Es esperable que prevalezca, como hasta ahora, la racionalidad, pero cuando el factor humano interviene en la ecuación nada es seguro. Recordando el dictado del maestro Sun Tsu: «Ten cerca a tus amigos y mucho más cerca a tus enemigos».

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Analista del IEEE