

Capítulo tercero

El Ártico y las relaciones internacionales

Francisco Aguilera Aranda

Resumen

La región ártica ha venido siendo un espacio marginal y secundario para las relaciones internacionales hasta que el impacto del cambio climático en la región, más agudo que en otras, y el final de la Guerra Fría, permitieron el lanzamiento de iniciativas de cooperación regional para beneficio de los habitantes y del medio natural árticos. La expresión más acabada del multilateralismo regional ha sido el Consejo Ártico, en el que España es observadora. El Consejo ha sido un éxito de integración y de fomento de la colaboración entre Estados y poblaciones árticas, así como con terceros Estados y entidades con intereses en el Ártico. La invasión rusa de Ucrania ha abierto importantes incógnitas sobre qué evolución seguirá la cooperación interártica a partir de ahora y sobre el papel, siempre creciente, que el Ártico va a jugar en la geopolítica mundial entre el Indopacífico y el espacio euro-atlántico.

Palabras clave

Cambio climático, Guerra Fría, Consejo Ártico, Geopolítica, Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Islandia, Noruega, Suecia,

Finlandia, Rusia, Unión Europea, China, España, Ucrania, Ruta del Norte, Foros, *Arctic Council*, *Senior Arctic Officials*, *Working Groups*.

The Arctic and international relations

Abstract

The Arctic region has traditionally been a marginal and secondary area for the international relations. The impact of climate change in the region, more acute than in others, and the end of the Cold War allowed to launch of regional cooperation initiatives for the benefit of Arctic inhabitants and the natural environment. The best manifestation of regional multilateralism has been the Arctic Council, to which Spain is an Observer. The Council has been a success at promoting the cooperation between Arctic States and populations, and between them and third States and entities with interests in the Arctic. The Russian invasion of Ukraine has created important unknowns about what evolution the inter-Arctic cooperation will follow from now on and about the ever-growing role that the Arctic is going to play in world geopolitics, between the Indo-Pacific and the Euro-Atlantic area.

Keywords

Climate change, Cold War, Arctic Council, Geopolitics, United States, Canada, Denmark, Greenland, Iceland, Norway, Sweden, Finland, Russia, European Union, China, Spain, Ukraine, Northern Sea Route, forums, Arctic Council, Senior Arctic Officials, Working Groups.

A diferencia de la Antártida, la otra área polar con la que a veces gusta a muchos comparar con el Ártico para destacar similitudes, y cuyos contornos geográficos, políticos y legales están claramente definidos por el Tratado Antártico de 1959 y su Derecho derivado, plenamente vigentes; el área ártica, cuyos contornos pueden variar atendiendo al criterio de descripción que se adopte, constituye un espacio internacional en el que varios Estados ejercen su soberanía (ocho), mientras que también contiene alta mar no sometida a soberanía nacional (océano Ártico, gran parte del cual está helado) aparte de las extensiones de la plataforma continental en proceso de reclamación soberana por parte de varios Estados de la región (y cuya revisión corresponde a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, de Naciones Unidas; donde, por otra parte, también están sometidas a consideración las reivindicaciones planteadas por España).

Se trata de una región considerada de importancia política marginal, incluso para sus Estados respectivos, hasta hace unos años. Incluso la denominación «Ártico» no era de uso corriente del lenguaje político o periodístico en muchos países, prefiriéndose normalmente «el Norte» para referirse a dichas zonas. Es una región de difícil acceso, escasamente poblada (unos cuatro millones de personas en total) y dotada con abundantes recursos naturales, ecosistemas únicos y una importancia esencial para la climatología y los demás ecosistemas del planeta por su posición geográfica. Sin embargo, el interés por la misma se ha acrecentado por consideraciones climáticas, de recursos naturales y oportunidades económicas, y, correlativamente, por sus consecuencias geopolíticas. Hoy constituye una región que los Estados boreales pueden ignorar solo desde la inconsciencia o la ignorancia. Y el interés de cada uno de los Estados árticos por su propio territorio nacional septentrional, como también de los demás países por consideraciones geopolíticas va en aumento y tiene visos de aumentar paulatinamente con las tensiones generadas y que afectan tanto al espacio estratégico atlántico como al Indopacífico.

Se distinguen claramente tres regiones en el Ártico, y no solo desde un punto geográfico, sino también político: América (Alaska, provincias y territorios del Norte de Canadá y Groenlandia), la primera. Se trata de una región inhóspita, muy escasamente poblada y enormemente carente de infraestructuras. El cambio climático se prevé que le afecte igualmente que a las otras regiones, pero sin transformarla en una región atractiva para el asentamiento humano masivo. Y la navegación marítima que se prevé, a través del históricamente bus-

cado Paso del Noroeste, no se espera que genere un gran interés comercial, mientras que, además, sí provoca un debate jurídico y político entre Canadá, que considera las aguas del Paso del Noroeste como territoriales y soberanas, y, otros países, particularmente EE. UU., que considera que pasaría a regirse por el régimen previsto en la Convención de NNUU sobre Derecho del mar (CONVEMAR) y, por tanto, se le aplicaría el régimen legal previsto para los Estrechos, bastante generoso con la navegación internacional.

La otra región ártica específica es la de Asia (Siberia y varios sujetos de la Federación de Rusia, especialmente Kola, Karelia, Komi, Nenets, Sajá/Yakutia, Chukchi y otros), en proceso de transformación por el calentamiento global y con creciente navegabilidad por la Ruta Norte. A efectos geográficos es el espacio comprendido entre la Chukotka rusa en Oriente y la costa oriental de las islas de Nueva Zemlya, y su proyección sobre el continente en Occidente. Rusia apuesta decididamente por el desarrollo de la región, de la que prevé extraer recursos naturales y generar recursos con los que financiar proyectos de infraestructura, entre ellos los que deben facilitar la navegación. Porque para Rusia, recursos naturales y disponer de una vía marítima para acceder a los mercados mundiales, constituyen oportunidades históricas que no quiere desaprovechar. Más adelante se verán los problemas políticos y, derivados de éstos, económicos, que presenta este proyecto en las actuales circunstancias internacionales.

Finalmente, la región ártica europea, que abarca desde las islas rusas de Nueva Zemlya al este, hasta el espacio conocido como GIUK (Greenland, Iceland, United Kingdom; en el argot) al oeste, que constituye un área de interés estratégico y que ha sido tradicionalmente área de actividad pesquera, científica y estratégica. Organizaciones como la Comisión OSPAR o la NAFO son ejemplos de cooperación internacional e institucionalización de las relaciones entre los Estados en dicha área geográfica del Atlántico Norte (con prolongaciones más al sur). Esta área europea se la reparten Rusia, Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca e Islandia. Gracias a los efectos climáticos de la Corriente del Golfo, se trata de una zona habitada de antiguo y de acceso y comunicación con el resto del mundo mucho más desarrollado y fácil que las otras dos regiones. El cambio climático hará, de hecho, aún más habitable esta zona y puede incluso esperarse no solo el mantenimiento sino el crecimiento de la población. Se trata además de la región económicamente más desarrollada y constituye frontera entre Rusia y los Estados árticos occidentales.

1. Introducción histórica

El Ártico no fue objeto de particular atención geopolítica en siglos precedentes, fundamentalmente porque sus condiciones físicas impedían el asentamiento de grandes grupos humanos organizados, que pudieran, en su caso, suponer una amenaza vital para sus vecinos situados al sur. Tampoco era viable una explotación económica de una manera sistemática y efectiva. El Ártico tampoco era un lugar de paso en las comunicaciones mundiales, sino un destino final y, por tanto, periférico.

Ello limitó grandemente la interacción de las comunidades árticas con el resto del mundo a las comunicaciones marítimas o a las terrestres de proximidad. Países no árticos, como España, Portugal, Países Bajos y Gran Bretaña llevaron a cabo exploraciones por las regiones atlántica o pacífica boreales. Primero, la pesca en el Atlántico septentrional y, luego, las exploraciones oceánicas, llevaron a los países mencionados a ir descubriendo regiones árticas y abriéndolas al resto del mundo. De particular interés fueron las fallidas expediciones holandesas hacia Oriente a través del Ártico en el siglo XVII, que permitieron el descubrimiento de Svalbard y de otros puntos en la costa norte de Rusia. O las campañas españolas, portuguesas o inglesas para buscar el Paso del Noroeste entre Groenlandia y el área continental americana o, más tarde, desde el Pacífico (por ejemplo, la expedición de Malaspina).

Noruega, a través de las expediciones vikingas, se expandió, primero hacia las Feroe e Islandia y, posteriormente hacia Groenlandia, donde se fundó una primera comunidad estable en el siglo X. En 1262 proclamó su soberanía sobre la isla, para terminar extinguida la comunidad a principios del siglo XV por la peste y la llamada «Pequeña Edad de Hielo», que hizo más duras las condiciones de inhabitabilidad. Paralelamente, las primeras comunidades inuit se fueron asentando en Groenlandia coincidiendo con la retirada nórdica.

Finalmente, a principios del siglo XVIII el Reino de Dinamarca-Noruega se restableció sobre Groenlandia, y esta pasó a Dinamarca, al igual que las Feroe e Islandia, tras la cesión de Noruega a Suecia en 1814.

Por su parte, todos los países escandinavos (los Reinos de Dinamarca-Noruega y de Suecia-Finlandia) más Rusia se fueron expandiendo hacia el norte y asimilando las poblaciones asenta-

das en dichas regiones, principalmente samis, karelios y otros, que terminaron incorporados a los Estados respectivos.

El inicio del siglo XX sí vivió un auge del interés geopolítico por el Ártico, con la consolidación del ejercicio de soberanía sobre diversos territorios por parte de varios Estados, y con la apropiación de otros cuya soberanía no estaba suficientemente determinada. En particular:

1. Copenhague, que proclamó la anexión de toda Groenlandia en 1919, isla en la que se había asentado y expandido desde 1721, tras otros esfuerzos previos infructuosos la centuria anterior (1605-07). Tras la cesión de Noruega a Suecia en 1814, Dinamarca conservó sin embargo Groenlandia, Islandia y las Feroe. Islandia terminaría proclamándose República y, por tanto, independiente, en 1944.
2. Noruega, país que, tras el restablecimiento de su independencia (1905), llevó a cabo una política de exploraciones como forma de afirmación nacional (Fritjof Nansen, Roald Amundsen, destacadamente). Ello se tradujo también en reivindicaciones territoriales concretas. Así, la de Groenlandia Oriental contra Dinamarca (1931), que finalmente se resolvió en favor de Dinamarca mediante sentencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional (1933); la anexión de la isla de Jan Mayen (iniciada en 1921, oficializada en 1929) o el Tratado de París de 1920, donde las potencias aceptaron finalmente la anexión por Noruega del Archipiélago de Svalbard a condición de reconocerse en él determinados derechos a los ciudadanos y las empresas de las partes signatarias, entre ellas, España.
3. La Unión Soviética, que en 1926 proclamó la anexión de la Tierra de Francisco José, frente a protestas noruegas. En paralelo, y aprovechando las facultades concede el mencionado Tratado de París de 1920 sobre Svalbard, ha venido siendo el país que más actividad viene desarrollando en el archipiélago y superando a veces a la propia Noruega en cuanto a presencia.

Estos ejercicios de afirmación soberana sobre territorios árticos no poblados o escasamente poblados y de implantación de muestras de soberanía en los mismos, fueron antecedentes para la Segunda Guerra Mundial, en la que el Ártico se convirtió también en teatro, secundario pero efectivo, de operaciones bélicas. Así, por ejemplo, el aprovisionamiento por los Aliados a la Unión Soviética se efectuó fundamentalmente vía Murmansk,

la ciudad más grande del Ártico (unos 300.000 habitantes, que actualmente estaría perdiendo población) y principal puerto ruso libre de hielos todo el año. Además, la guerra submarina también se extendió a cotas muy septentrionales del Atlántico, por donde circulaban convoyes de abastecimiento de Gran Bretaña. EE. UU. ocupó las danesas Groenlandia e Islandia, para asegurar su perímetro de defensa continental y sustraerlas al control de la Dinamarca ocupada por Alemania; mientras que en el Pacífico, Japón ocupó las islas aleutianas de Attu y Kiska, demostrando, con ello, que el Ártico juega también un papel estratégico y que, por tanto, necesitaba atención política y defensa.

Para la Unión Soviética, la región tenía valor estratégico por su ubicación frente a los EE. UU. y que podía servir como avanzada para vigilancia frente a posibles ataques, o como base para lanzarlos contra el territorio americano. El norte ártico del país se vio dotado de una red de bases militares que, además, daban asistencia en materia de servicios gubernamentales (dispensario médico, escolarización, servicios públicos), a las poblaciones generalmente aborígenes y nómadas del gran norte ruso. Con la caída de la Unión Soviética se produjo un abandono masivo de las bases e instalaciones árticas, provocando la consiguiente caída en la calidad de vida de dichas poblaciones árticas rusas, que se vieron de pronto desasistidas en muchos ámbitos y siempre económicamente desvalidas.

La posterior Guerra Fría también tuvo proyección en el Ártico, que quedó políticamente dividido en dos áreas compactas y hostiles: por un lado, la Unión Soviética, y por el otro, los miembros árticos de la Alianza Atlántica, sin que se diese cooperación entre la una y los otros. En medio, Suecia y Finlandia, neutrales, pero más vinculados a los países occidentales que a la Unión Soviética. Finlandia, además, obligada a alinear su política exterior con la soviética.

En ese período adquirió especial relevancia el llamado «GIUK Gap», o espacio marítimo entre Groenlandia, Islandia y el Reino Unido, por donde se esperaba pudiese desencadenarse una eventual ofensiva naval soviética contra los aliados en caso de guerra. Ello motivaba la necesidad de asegurar la vigilancia y control de dicho espacio marítimo, retaguardia, por otra parte, de Noruega, cuya vecindad con Rusia y, en particular con la base naval de Murmansk, la hacía primera línea de defensa. En otro frente, el balístico, la defensa contra misiles intercontinentales, de un bando o del otro, se convirtió igualmente en una obsesión para Washington, Ottawa y Moscú, por cuanto que la ruta más corta entre dichos países

pasaba precisamente por el Ártico, como ya se señaló antes para la Unión Soviética. Por el contrario, la importancia estratégica del Estrecho de Bering y del Pacífico septentrional no era mucha, dada la escasa circulación naval por la zona y tenía más relevancia simplemente como área de mutua observación o de pesca.

En el Ártico ruso occidental se encuentra no solo la importante base naval de Murmansk, sino que en torno a la misma, la Península de Kola y las Islas de Nueva Zemlya, se desarrolla además industria pesquera y minera en las áreas del interior (Karelia, Komi, Nenets, etc.). En la península de Yamal, al este de Nueva Zemlya, están los grandes yacimientos de gas bajo explotación de Novatek y que han pasado a ser una fuente importante de divisas e ingresos fiscales para Rusia.

El final de la Guerra Fría cambió toda esta dinámica (o, al menos, eso nos hizo pensar hasta el 24 febrero de 2022, día de inicio de la ilegal e injustificada invasión general rusa de Ucrania). El cese de la hostilidad mutua hacía, de pronto, pensable una gestión coordinada y mutuamente acordada del Ártico. A ello se añadían los cada vez más visibles efectos del calentamiento global, precisamente en esa región, donde se manifiestan con mayor aceleración. Se daban, de pronto, las condiciones que hacían posible y necesaria una concertación ártica, si es que se quería hacer frente de una manera más efectiva a esos retos y a los efectos que genera entre poblaciones y ecosistemas árticos. Todo esto coincidió, además, con un momento internacional de especial impulso a la cooperación multilateral y de creciente conciencia sobre los desafíos que para la vida sobre la Tierra o para las sociedades humanas tenían la contaminación, el calentamiento y los desafíos globales.

2. El proceso de creación de un foro para el Ártico

En estas condiciones, comenzaron las consultas entre las partes, que fueron destilando la creación de un foro ártico que les permitiese institucionalizar su cooperación y facilitar mecanismos de consulta, reflexión e interacción con todos los protagonistas de la vida ártica.

El detonante político que permitió iniciar esos contactos se considera que fue un discurso en Murmansk en 1987 del entonces secretario general del PCUS y presidente de la Unión Soviética, Mijaíl Gorbachov. Aquel discurso puso fin a la Guerra Fría en el Ártico y abrió paso a la colaboración entre los vecinos árticos. A

partir del mismo, y siguiendo la estela que, en la gestión final de la Guerra Fría había iniciado la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa —«Conferencia de Helsinki»— que se desarrolló a lo largo de varias sesiones entre 1973 y 1975; Finlandia acogió iniciativas tendentes a crear una versión ártica y más reducida, que se bautizó como «Proceso de Rovaniemi», la capital de la Laponia finlandesa, donde se dio inicio a las negociaciones entre las Partes para construir el marco institucional del Ártico en adelante. Así, una primera conferencia ministerial tuvo lugar en la citada ciudad en 1991. A la misma, acudieron EE. UU., Canadá, Dinamarca, Islandia, Noruega, Suecia, Rusia y la propia anfitriona, Finlandia. A partir de ahí, se fueron sentando las bases institucionales de la gobernanza ártica actual y quedaron identificadas las Partes que habrían de liderar el proceso.

Testimonio de ese impulso multilateralista y cooperativo del momento histórico fueron el reconocimiento en ese mismo año de 1991 de tres entidades como interlocutoras oficiales dentro del incipiente sistema Ártico, en representación de algunos pueblos aborígenes: una, representando a los inuit. Otra representando a los samis. Y una tercera, representando colectivamente al conjunto de pueblos aborígenes del Ártico ruso. Después vendrían otras entidades, hasta completar la representación del aproximadamente, medio millón de personas aborígenes que habitan el Ártico (de un conjunto de unos 4 millones de residentes).

En 1991 también, se crearon cuatro grupos de trabajo, el instrumento preferente de canalización y desarrollo de la cooperación ártica. Y que, por ocuparse de cuestiones prácticas y concretas, dieron inicio formal a la actividad ártica conjunta mediante consultas y debates.

Estos Grupos de Trabajo dieron paso a una actividad sectorial, técnica y concreta de colaboración entre las Partes árticas. Fueron: AMAP (*Arctic Monitoring and Assessment Programme*), CAFF (*Conservation of Arctic Flora and Fauna*), EPPR (*Emergency Prevention, Preparedness and Response*) y PAME (*Protection of the Arctic Marine Environment*). Dichos grupos, sobre los que se habla más adelante, se ocupan, respectivamente, del seguimiento de la contaminación y el cambio climático sobre poblaciones y ecosistemas árticos, la protección de flora y fauna, la preparación de sistemas de respuesta ante emergencias y, finalmente, la protección del medio marino. Estos grupos de trabajo se convirtieron en modelo para desarrollos posteriores e instituciones fundamentales del sistema.

Después vendría, en 1994, la creación del Secretariado de Pueblos Indígenas, organismo de coordinación cuya misión consiste en dar apoyo a las organizaciones representativas aborígenes ya reconocidas o por reconocer; así como en convertirse en interlocutor de los Estados en todos los asuntos relacionados con las poblaciones cuya voz aspira a canalizar. Es importante señalar, sin embargo, que este reconocimiento de la personalidad y los derechos de las comunidades aborígenes del Ártico, incluyendo el valiente paso de su representación institucionalizada, generó cierta controversia respecto del alcance último que pudiera tener: ¿Existiría un derecho a la autodeterminación de cada pueblo ártico? ¿Qué posición legal cabría atribuir a unas poblaciones aborígenes en sus territorios ancestrales, especialmente en caso de que constituyesen una minoría dentro de los mismos? Se trata de cuestiones que podrían poner en cuestión la integridad territorial de los Estados árticos, o afectar a los derechos constitucionales de sus ciudadanos. La cuestión ha venido emergiendo, de forma más o menos clara, según cada circunstancia local, pero evidentemente, creando una dinámica interesante y específica para la gobernanza ártica que no se da de igual modo en otros contextos regionales.

El proceso que este conjunto de medidas señaladas había creado terminó cristalizando con la creación final del *Consejo Ártico* (AC, siglas de su nombre oficial, en inglés: *the Arctic Council*), la forma política que ha adoptado la cooperación ártica actualmente. El instrumento fundacional fue la Declaración de Ottawa, de 19 septiembre 1996, que fue suscrita por los ocho Estados árticos que acudieron a Rovaniemi en 1991. Esta Declaración debió mucho al impulso propiciado por Canadá en su momento, y sirve de auténtica constitución del Consejo, a falta de un tratado fundacional.

Efectivamente, el Consejo Ártico es un foro intergubernamental (no es una Organización Internacional porque las partes no han querido dotarle de personalidad jurídica ni de ese rango institucional), que resulta esencial para comprender y abordar la realidad ártica en nuestros días. Y el marco de referencia diplomática para abordar la problemática de la región, hasta ahora. Las razones por las que no se ha querido constituir una Organización Internacional, sino un foro, incluyen tanto preferencias formales¹, como elementos de

¹ La preferencia por formatos ligeros y sin gran aparato administrativo que genere obligaciones presupuestarias crecientes.

política interna de los diversos Estados², como elementos de principio³. Sin embargo, la presencia privilegiada en el Consejo de los pueblos aborígenes, cuyo estatuto interno en cada Estado es variable, constituye, probablemente, el principal argumento que convenció a varios Estados de la utilidad de dejar el Consejo Ártico como un foro en vez de como una organización⁴, no fuera a ser que crear una Organización Internacional viniera a consagrar jurídicamente un derecho a la autodeterminación que no estaba entre los deseos de los fundadores. Este conjunto de factores, habrían aconsejado a los Estados promotores del proyecto diseñar un Consejo de naturaleza política, técnica y de enfoque eminentemente práctico, que resultara útil para impulsar la cooperación internacional en materia ártica, pero no generase otro tipo de problemas que supusieren un lastre.

La Declaración de Ottawa tiene la particularidad de que, mientras que sirve de texto fundacional del Consejo Ártico y de todo el proceso que éste ha generado, también deja claro dos puntos de especial relevancia:

- que (en inglés): «The Arctic Council should not deal with matters related to military security», y que
- (en inglés): «The use of the term "people" in this declaration shall not be construed as having any implications as regard the rights which may attach to the term under international law».

Estas aclaraciones acotan perfectamente el ámbito de trabajo del Consejo, de forma que dirigen los trabajos hacia una cooperación civil, efectiva, concreta y focalizada sobre cuestiones que afecten al medio humano y al medio natural, como espacio compartido y ámbito primordial de atención de quienes tienen interés en el Ártico.

² Especialmente, EE. UU., que suele preferir formatos institucionales más ligeros que no impliquen tramitación ante el Congreso, donde la dinámica parlamentaria complica mucho las posibilidades de creación de consensos y, por tanto, el éxito de ratificación de tratados; aunque también otros Estados presentan problemáticas propias.

³ La gestión financiera de las organizaciones internacionales, por cuanto que su existencia genera derechos y obligaciones para los Estados, entre las cuales está la de satisfacer cuotas con las que conformar un presupuesto, que deberá estar sometido al control correspondiente de los miembros. Estas obligaciones generan reticencia fiscal en muchos Estados.

⁴ Una organización internacional que incluyese entre sus componentes activos a instituciones representativas de pueblos aborígenes, podría entenderse como otorgadora de una legitimidad jurídica y, por tanto, política, para los mismos. Circunstancia que no tardaría mucho en poderse alegar para fundamentar reivindicaciones que pudieran atentar contra el principio de integridad territorial de los Estados; lo cual no es práctica habitual que éstos toleren ni alienten.

La primera afirmación deja fuera las cuestiones de seguridad, lo cual no siempre ha sido pacífico. Rusia siempre ha hecho intentos de hacer emerger estas cuestiones en el debate, pero los demás siete Estados, seis de los cuales eran aliados OTAN hasta hoy (y Suecia en proceso de serlo), han venido considerando, con lógica y experiencia que las cuestiones de seguridad se debían atender mejor en el marco de la Alianza y en relación con terceros.

Respecto de la segunda, se abunda en la idea de que sea posible una participación activa de las comunidades indígenas, a través de sus instituciones reconocidas como representativas, lo cual es políticamente deseable y útil; pero que ello se haga en un marco que no genere consecuencias jurídicas y políticas no deseadas, amparándose en el Derecho internacional. Como es sabido, el Derecho internacional reconoce y afirma, de un lado, el principio de integridad territorial de los Estados soberanos, pero también el derecho a la autodeterminación de los pueblos coloniales.

3. ¿Quiénes integran el Consejo Ártico?

El Consejo Ártico está integrado por ocho Estados miembros y por seis Participantes Permanentes. Y da acogida a 38 observadores, de los cuales, trece son Estados (entre ellos, España, 2006), Organizaciones Internacionales (OOII) y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Los observadores no participan en los debates ni en las decisiones del Consejo Ártico, siendo su papel siempre de menor relevancia que el de miembros y participantes.

De acuerdo con la Declaración de Ottawa, que como se mencionó más arriba, trae causa de la Reunión Ministerial de Rovaniemi, de 1991, son miembros justamente aquellos Estados que la suscribieron. Con lo que evita pronunciarse de una manera abierta a interpretaciones sobre cuáles puedan ser los límites del Ártico y, por tanto, si cabe aceptar que algún Estado distinto pudiera alegar en algún caso su idoneidad para ser miembro.

Esta afirmación supone, por tanto, que son miembros (y, por tanto, *solo ellos pueden ser miembros*) *Canadá*, que es el país donde se emite la Declaración y donde se reunieron los Ministros para aprobarla; *Dinamarca*, sin precisar más (lo cual tiene relevancia, por cuanto que en la práctica del Consejo Ártico se ha consagrado la denominación oficial del Estado danés, esto es, la de *Reino de Dinamarca*, para, justamente, dejar constancia de que es un Estado compuesto de partes, dos de las cua-

les, *Groenlandia* y las *Feroe*, se consideran árticas por derecho propio); *Finlandia*, *Islandia* (cuyo territorio, como es sabido, se encuentra justo al sur del círculo polar ártico), *Noruega*, *la Federación de Rusia*, *Suecia* y *los Estados Unidos de América*. También supone esta enumeración que dichos ocho Estados se reconocen entre sí como legítimamente árticos, cerrando así el paso a posibles discusiones sobre si existiera un grupo Ártico más genuino que otro, aunque sea evidente que, a efectos marítimos, solo EE. UU. , Rusia, Noruega, Dinamarca y Canadá sean ribereños del Océano Glacial Ártico, por ejemplo. O bien, si pudiera haber otros Estados próximos a los mencionados que pudieran reclamar para sí, también, su condición de árticos.

Estos ocho Estados son quienes discuten los asuntos que son sometidos al Consejo Ártico y quienes se rigen por la regla del consenso para la toma de decisiones. Son ellos solos los titulares de todo el proceso político ártico. Esta dinámica ha sido relevante de cara a terceros Estados, cuando alguno ha mostrado aspiraciones en la región que no hayan encontrado apoyo entre alguno de los miembros, como, por ejemplo, China.

Junto a ellos se da otro elemento importante en la vida y las instituciones árticas que son las entidades que han sido reconocidas como representantes de los pueblos aborígenes del Ártico y que reciben la denominación de *Participantes Permanentes*. Son seis y la mayoría son transnacionales. El fundamento de su relevancia y reconocimiento estriba en el hecho de que son consideradas vehículo de expresión de los valores, las demandas y los intereses de las comunidades aborígenes del Ártico, preexistentes a la anexión por los Estados respectivos de sus territorios ancestrales y, por tanto, consideradas dignas de expresarse con una voz diferenciada y propia.

La Declaración de Ottawa preveía que serían Participantes Permanentes no solo las tres entidades ya reconocidas en 1994 (samis, inuit y agrupación de comunidades de Rusia), sino aquellas que se constituyeran, ya fuera como agrupación nacional de varias comunidades, al estilo ruso, o bien como representación de una comunidad cuyos miembros pertenecieran a más de un Estado, al estilo sami e inuit.

Desde un punto de vista formal, reciben un tratamiento protocolario inferior al de un Estado, que ya se denomina precisamente miembros, pero políticamente son relevantes, por cuanto que *participan*, en pie de igualdad, en todos los debates, gru-

pos de trabajo y demás instrumentos del AC y su presencia se considera inexcusable y necesaria, por eso son *permanentes*. Su voz cuenta para la generación de los consensos respectivos. Se puede decir, por tanto, que el Consejo Ártico es realmente un foro de 8+6 protagonistas, todos igualmente relevantes en cuanto que interlocutores mutuos, aunque no equivalentes en cuanto a funciones y competencias.

Las seis entidades reconocidas son las siguientes:

- Asociación Internacional Aleutiana: para las comunidades aborígenes del Archipiélago de las Aleutianas (15.000 personas) y en la Federación de Rusia (350 personas).
- Consejo Atabasco Ártico: con miembros en EE. UU. (Alaska continental) y Canadá (Yukón y Territorio del Noroeste), representa a unas comunidades que hablan 23 lenguas de la familia atabasca y constituyen una población de 45.000 personas.
- Consejo Internacional Gwich'in: representa unos 9.000 ciudadanos de Canadá (Yukón y Territorio del Noroeste) y EE. UU. (Alaska).
- Consejo Circumpolar Inuit (ICC): representa unas 150.000 personas de la Federación de Rusia (Chukotka), EE. UU. (Alaska), Canadá (muy especialmente Nunavut, pero no solo) y Reino de Dinamarca (Groenlandia).
- Consejo Saami (SC): unas 100.000 personas, que hablan 9 lenguas, se ven representadas por este Consejo de los samis (o lapones; aunque esta denominación, de uso corriente en Finlandia, no es aceptada por la comunidad). Viven en Noruega, Suecia, Finlandia y la Federación de Rusia (Península de Kola). El conjunto de territorios habitados tradicionalmente por los samis se denomina *Sámit*.
- Asociación Rusa de los Pueblos Indígenas del Norte (RAIPON): canaliza la representación de unas 250.000 personas, divididas en 40 comunidades étnicas, que viven en la Federación de Rusia. En principio, no incluye a los sami, aleutianos e inuit rusos.

Los Participantes Permanentes (PPs) constituyen una figura institucional característica del Consejo Ártico, que trata mediante este ejercicio de dotarse de una mayor representatividad y legitimidad ante el conjunto de poblaciones que habitan el espacio Ártico. Y constituye también un modelo para otras agrupaciones

regionales internacionales, por cuanto que legitima y da categoría a entidades no estatales, aunque cuidándose de no darles un estatuto jurídicamente relevante.

Igualmente, se trata de una figura cuyo interés radica en su expectativa de representatividad, a la hora de canalizar objetivos, preocupaciones y aspiraciones de las comunidades a quienes representan. Algunos de los participantes permanentes son particularmente independientes de criterio y contribuyen vivamente a los debates del Consejo, haciendo imprescindible que las delegaciones gubernamentales y las de los grupos aborígenes negocien constantemente sus posiciones y las decisiones que, eventualmente, se tomen.

No se debe olvidar, sin embargo, que una mayoría (7/8 partes) de las poblaciones asentadas en el Ártico no son aborígenes. Y que incluso el mismo concepto de aborígen conoce matices de uso según el contexto nacional respectivo y otras circunstancias. Por no señalar que su invocación y atribuciones debe hacerse con cuidado de no introducir discriminaciones contra las poblaciones árticas no aborígenes o asimiladas.

En cualquier caso, la dinámica de Estados miembros más participantes permanentes se canaliza a través de las convocatorias periódicas del Consejo Ártico, a diversos niveles, para la consideración de los diversos asuntos y la eventual toma de decisiones.

4. Los observadores del Consejo Ártico

La soberanía que diversos Estados ejercen sobre territorios árticos, cuestión que normalmente los Estados de todo el mundo protegen y defienden con celo frente al interés real o potencial de terceros Estados, constituye la piedra de toque del sistema ártico, por cuanto que los propios soberanos de la región se han querido asegurar que la cooperación internacional y el interés de terceros sobre la misma sea viable solo desde su respeto a dichas soberanías. Ello se plasma en el propio desarrollo institucional del Consejo Ártico, donde existen, efectivamente, observadores. Pero éstos no tienen los mismos derechos que los verdaderos titulares del Sistema, es decir, los ocho Estados Miembros del mismo, que toman las decisiones con el concurso de los seis Participantes Permanentes. Los observadores pueden, como su propio nombre indica, *observar*. Es decir, asistir a aquellas reuniones y participar en aquellas iniciativas donde los Estados miembros y los partici-

pantes permanentes acepten su presencia. Y carecen de voto en las mismas, siendo, eso sí, posible y, de hecho, cada vez más frecuente que se asignen segmentos específicos de las mismas para que miembros, participantes y observadores interactúen directamente en el plenario, lo cual es muy sinceramente agradecido por estos últimos. Se trata, por tanto, de un *privilegio*, no de un derecho. Y todo el sistema está configurado de forma que esta condición sea constantemente recordada y asumida, por cuanto que los observadores deben justificar no solo la legitimidad inicial de su estatus, sino que también deben presentar periódicamente informes sobre sus acciones en el Ártico, de forma que quede justificado en el parecer de Miembros y Participantes, el mantenimiento de su condición de observador. No obstante, es verdad que miembros y participantes vienen aceptando y cooperando con los observadores porque, de hecho, las contribuciones de los mismos son legítimas, útiles y relevantes.

Son observadores del Consejo Ártico aquellos Estados o entidades que los Estados miembros del Consejo, con la aquiescencia de los participantes permanente, aceptan por consenso considerar como tales. Los observadores son invitados a las reuniones a diversos niveles del Consejo, donde pueden participar con una delegación que siga los trabajos de las mismas. Y se espera de ellos que aporten iniciativas, presenten proyectos o, en su caso, hagan declaraciones o participen en los debates si, expresamente, son autorizados por la presidencia y bajo su discreción. Por lo demás, el principal trabajo del observador es, obviamente, la oportunidad que le brindan los encuentros para tejer relaciones con los protagonistas del debate Ártico y establecer cooperaciones con ellos.

Actualmente, son observadores las siguientes entidades:

1. Estados no árticos (13):

1.1. Admitidos en la Reunión Ministerial de Iqaluit, 1998: Alemania, Países Bajos, Polonia y Reino Unido.

1.2. Admitido en la Reunión Ministerial de Barrow, 2000: Francia.

1.3. Admitido en la Reunión Ministerial de Salekhard, 2006: España.

1.4. Admitidos en la Reunión Ministerial de Kiruna, 2013: Italia, Japón, Corea del Sur, China, India y Singapur.

- 1.5. Admitido en la Reunión Ministerial de Fairbanks, 2015: Suiza.
2. Organizaciones Intergubernamentales e Interparlamentarias (13):
 - 2.1. Admitidas en la Reunión Ministerial de Iqaluit, 1998: *Standing Committee of the Parliamentarians of the Arctic Region* (SCPAR), Programa de las NN. UU. para el Medio Ambiente (PNUMA / UNEP).
 - 2.2. Admitidas en la Reunión Ministerial de Barrow, 2000: Federación Internacional de la Cruz Roja y del Creciente Rojo (IFRC), Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), Consejo de Ministros Nórdico (NCM), *North Atlantic Marine Mammal Commission* (NAMMCO)
 - 2.3. Admitida en la Reunión Ministerial de Ínari, 2002: Programa de las NN. UU. para el Desarrollo (PNUD).
 - 2.4. Admitida en la Reunión Ministerial de Reykjavik, 2004: *Nordic Environment Finance Corporation* (NEFCO). Esta entidad resultará luego particularmente relevante, al convertirse en el vehículo financiero de las acciones del Consejo Ártico.
 - 2.5. Admitidas en la Reunión Ministerial de Fairbanks, 2017: Consejo Internacional para la Exploración del Mar (ICES), Comisión OSPAR, Organización Meteorológica Mundial (OMM), *West Nordic Council* (WNC).
 - 2.6. Admitida en la Reunión Ministerial de Rovaniemi, 2019: Organización Marítima Internacional (OMI/IMO).
3. Organizaciones No Gubernamentales (12):
 - 3.1. Admitidas en la Reunión Ministerial de Iqaluit, 1998: *International Arctic Science Committee* (IASC), *International Union for Circumpolar Health* (IUCH), *Northern Forum* (NF), Programa Ártico del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).
 - 3.2. Admitidas en la Reunión Ministerial de Barrow, 2000: *Advisory Committee on Protection of the Sea* (ACOPS), *Association of World Reindeer Herders* (AWRH), *Circumpolar Conservation Union* (CCU), *International Arctic Social Sciences Association* (IASSA).
 - 3.3. Admitidas en la Reunión Ministerial de Ínari, 2002: *International Work Group for Indigenous Affairs* (IWGIA) y Universidad del Ártico (UARctic).

3.4. Admitida en la Reunión Ministerial de Reikiavik, 2004: *Arctic Institute of North America (AINA)*, admitida como *Arctic Circumpolar Route*.

3.5. Admitida en la Reunión Ministerial de Fairbanks, 2017: Oceana.

Como se ve, se trata de un elenco impresionante de Estados y entidades, que dan cuenta del interés que suscitan las cuestiones árticas y de la necesidad que tienen también los propios Estados, pueblos y sociedades árticas de interactuar con terceros interesados para abordar los retos que la gobernanza, el cambio climático y las transformaciones regionales presentan.

En el ámbito de las ONG conviene reseñar el carácter especializado y técnico que muchas tienen, aportando precisamente por ello elementos interesantes y útiles para el debate ártico, alejados de polémicas políticas propias del debate interno de los Estados, pero muy convenientes y oportunas para impulsar reflexiones y acciones en los agentes y protagonistas del Ártico que tal vez, de otro modo, no se plantearían. Una de ellas, la de los criadores de renos constituye además una asociación profesional que busca canalizar los intereses del sector en los debates árticos, por lo que su presencia resulta especialmente útil. Pero sin olvidar a las ambientalistas, las científicas u otras, todas ellas muy propositivas y de un papel constructivo.

Las organizaciones intergubernamentales e interparlamentarias, aparte de incluir a aquellas que por derecho corresponde y que vendrían a ser miembros natos del elenco de observadores, también incluyen a potentes Agencias especializadas del Sistema de NN. UU. o del multilateralismo regional, cuyo concurso es útil por lo que tiene de coordinación de esfuerzos a varios niveles. Piénsese, por ejemplo, en la utilidad que tiene la coordinación entre Consejo Ártico y Organización Marítima Internacional, a efectos de la formulación y mejora del llamado «Código Polar», conjunto de reglas sobre navegación, marinería y buques que hagan rutas polares del Norte o del Sur. O en la utilidad de coordinación entre las funciones e intereses de la Comisión OSPAR y el propio Consejo, a efectos del Atlántico, el océano más conectado con el océano Ártico. Por no hablar también del servicio objetivo que presta a la gobernanza ártica la presencia de la Cruz Roja u otras entidades especializadas en el ámbito de la salud humana.

Estamos por tanto ante entidades que juegan un papel no solo relevante en la gobernanza ártica y en los debates del Consejo,

sino que aportan igualmente visiones, experiencias y oportunidades de coordinación que objetivamente redundan en beneficio del Consejo Ártico, sus miembros y sus participantes.

Finalmente, tenemos a los Estados, los observadores más llamativos y más políticamente relevantes del sistema. Porque supone para los Estados árticos dar entrada en el sistema a aquellos países de fuera de la región que tienen, sin embargo, interés y actividades o vínculos con la misma. Quizá los Estados observadores merezcan una consideración especial.

5. Los Estados observadores del Consejo Ártico. El caso especial de España

La cifra de observadores está fijada temporalmente en trece. Que son aquellos que reunieron el consenso de las Partes en su momento y consiguieron la admisión. Siempre bajo la premisa que su consideración de Estado observador puede ser revocada. Pero la lista de postulantes no acaba ahí.

El más importante de los mismos es la Unión Europea, entidad supranacional cuya admisión como observadora debería incluirla entre la de los Estados, más que entre las de las Organizaciones. Pero lo cierto es que la Unión Europea es una observadora de hecho, pero no de derecho. En la Reunión Ministerial de Kiruna, en 2013, se acordó dar por recibida la petición UE de admisión como observadora, pero diferir la decisión sobre su admisión hasta que pueda registrarse un consenso de las partes al respecto. El consenso no se ha alcanzado todavía, pero, mientras tanto, la Unión Europea ha venido siendo invitada a todas las reuniones árticas que se han ido produciendo desde entonces. Y se ha convertido, de hecho, aunque no de derecho, en observadora, pues físicamente está presente siempre y su nombre aparece como asistente a los diversos encuentros, habiendo podido tomar la palabra como los demás observadores en aquellas situaciones en las que ha sido posible. Materialmente está muy presente, pues.

La presencia de la UE en el Consejo Ártico tiene todo el sentido, por cuanto que, para empezar, tres de sus miembros (Finlandia, Suecia y Dinamarca) lo son también de la propia UE, mientras que seis de los observadores (España, Francia, Países Bajos, Alemania, Polonia e Italia) son también miembros de la UE. Nos hallamos ante un grupo de países socios, afines y profundamente integrados entre si que, si bien, ostentan diferentes derechos

en el Consejo, se relacionan entre sí con especial intensidad. Se puede afirmar, por tanto, que la UE tiene territorio en el Ártico y, además, tiene suficiente número de Estados en su seno con interés en él como para justificar particular atención comunitaria a la región.

Sin embargo, el miembro que hasta ahora no ha dado su consentimiento al ingreso pleno de la UE como observadora en el Consejo ha sido Rusia, sin perjuicio de que el entusiasmo de otros miembros por su presencia no sea también limitado. Rusia viene identificando a la UE desde hace tiempo como una entidad hostil contra la que dirige sus acciones exteriores, como es público y notorio y, además, tristemente de actualidad. Es evidente que, en las circunstancias actuales, la solución de esta cuestión no parece inminente. Y la UE deberá continuar adelante con su política ártica con independencia de su estatuto particular en el Consejo.

Porque la Unión Europea sí que dispone de una política ártica. No solo de cara al Consejo, sino *ad intra*. Tomando como referencia los desafíos que el cambio climático presenta en el Ártico, sus consecuencias sobre poblaciones y ecosistemas en la región y, en línea con las políticas generales de la UE en materia climática, la UE ha presentado el paquete de propuestas del Pacto Verde Europeo, y se ha puesto como objetivo alcanzar la neutralidad climática en 2050, así como reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 55% de aquí a 2030. El Pacto Verde, junto al resto de propuestas legislativas ambientales, como la de una economía azul sostenible en la UE, serán un elemento clave en la intervención de la UE en el Ártico. Del mismo modo, se plantea que la financiación europea se destine a impulsar la transición ecológica de la región ártica. La UE prestará especial atención a los contaminantes, tales como hollín atmosférico, plásticos marinos, etc. para sus políticas de cara a la región. Y, además, la Comisión Europea abrirá una Oficina en Groenlandia, cuyo propósito será dar mayor realce a las cuestiones árticas en las relaciones exteriores de la Unión, mediante el diálogo con los interlocutores esenciales en el Ártico, el aumento de capacidades en materia de protección civil y el impulso a los servicios de los sistemas Copérnico y Galileo para beneficio de poblaciones y visitantes del Ártico. La Unión Europea publicó la última versión de su política ártica el pasado 13 octubre 2021. La política ártica constituye, por tanto, una de las políticas de la Unión y tiene el rango equivalente. En estos momentos, y a raíz de la ilegal e injustificada invasión

de Rusia a Ucrania, la Unión ha suspendido toda cooperación en materia ártica con Rusia y Bielorrusia, en línea con sus Estados miembros y con otros países afines. La Unión, sin embargo, considera que la cooperación entre dichos Estados europeos y afines y para cuestiones árticas, debe ser mantenida. Hay que recordar aquí que, aunque con otro ámbito geográfico más reducido, son importantes el *Barents Euro-Arctic Council* (BEAC; creado en 1993 y que agrupa a la Comisión Europea, Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega, Islandia y Rusia) y la *Northern Dimension* (ND; iniciativa a cuatro UE, Noruega, Islandia y Rusia), que son iniciativas de cooperación técnica y de vecindad ártica localizada en el sector europeo, donde la UE ha venido desempeñando un papel muy activo y relevante y que igualmente justifican plenamente su perfil y competencia ártica. Ambas iniciativas se hallan en estos momentos seriamente afectadas, como es lógico, por la pertenencia de Rusia a las mismas y la situación política creada por dicho país tras la invasión ilegal e injustificada de Ucrania.

Al margen de la Unión Europea, que por la naturaleza indeterminada de su estatus y por su peso, merecen atención especial, los Estados observadores desarrollan todos importantes contribuciones árticas⁵, España incluida. Sin embargo, no son siempre esas contribuciones árticas las que llaman la atención mundial desde un punto de vista de la seguridad y la paz, sino otro tipo de actividades que algunos países extrapolares desarrollan en la región. Y en ese ámbito, el observador ártico más connotado es, sin duda, *China*.

Pekín ya publicó en 2019 un Libro Blanco sobre Política Ártica, donde se consideraba a sí misma como Estado periártico y expresaba cuáles eran sus objetivos y ambiciones en la región. Ello ha venido acompañado por una política activa de presencia económica (precursora, sin duda, de otras presencias futuras una vez consolidada la primera) en el Ártico ruso, el puerto noruego de Kyrkenes, primer puerto europeo en la Ruta del Norte desde oriente, Svalbard (a lo que tiene derecho por el Tratado de París), el proyecto de ferrocarril Kirkenes-Helsinki, Islandia y Groenlandia. El objetivo, junto con la explotación de los recursos naturales de las zonas mencionadas y el aseguramiento de la provisión para China de los mismos, podría ser estratégico: la identificación y

⁵ El propio Consejo Ártico informa sobre sus propios observadores. Véase <https://www.arctic-council.org/about/observers/>, donde los presenta. Y también <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/2567>, donde están disponibles los últimos informes presentados por cada uno sobre sus actividades en la región, incluyendo España.

aseguramiento de puertos y puntos de apoyo en futuras rutas comerciales transpolares entre Asia y el Atlántico, a la par que la garantía de suministro de minerales para mantener su desarrollo industrial y económico. En ese sentido, disponer de acceso asegurado a puertos en Noruega, Islandia o Groenlandia para las rutas marítimas transpolares constituiría un objetivo logístico coherente con la ambición de aprovechar las mismas para el comercio y la exploración, así como para avanzar en la política de presencia global china en todos los escenarios estratégicos.

Paralelamente, la presencia económica china tendría, sin duda, efectos de política interna en los países respectivos, en casos específicos. Así, una Groenlandia, donde partidos separatistas han venido participando en el Gobierno en los últimos años, podría sentirse impulsada hacia la independencia de contar con unas rentas que le proporcionasen garantía financiera aparente (de hecho, sustituirían la dependencia financiera formal danesa por la informal, China) mientras que podrían debilitar los sistemas de defensa de la Alianza Atlántica en la región mediante la súbita desaparición de la gran isla del espacio aliado. Estas circunstancias fueron consideradas justificativas para la sorprendente propuesta norteamericana de compra de Groenlandia a Dinamarca, formulada por el presidente Trump en 2019, que, obviamente, no prosperó. Sin embargo, sí que se produjo a continuación un aumento de presencia norteamericana en Groenlandia, con la reapertura del Consulado de los EE. UU., aparte del mantenimiento y refuerzo de su presencia de la base de Thule, establecida durante la Segunda Guerra Mundial, así como, en general, un aumento de la atención y el interés de Washington por el territorio autónomo danés.

Islandia constituye otro ejemplo de acción china en la región ártica. Hito principal de la misma fue la crisis financiera severa que vivió el país en 2008, dos años después de la salida de las últimas tropas norteamericanas de la isla, que, no obstante, sigue formando parte de la Alianza Atlántica. A partir de ahí, China se ha hecho presente, primero mediante un intercambio de divisas entre Islandia y el Banco Central de China en 2010 por 370 millones de euros. Seguido del intento de compra de una porción de territorio islandés por un multimillonario chino en 2010 o la firma de un Acuerdo marco de Cooperación Ártica entre China e Islandia, el primero que firma Pekín al respecto, en 2012. Al año siguiente, Islandia y China firman un Acuerdo de Libre Comercio, el primero con un país europeo, mientras que, curiosamente, las negociaciones de ingreso de Islandia en la UE colapsan. *Pekín exige menos que Bruselas* en opi-

nión de los susceptibles islandeses, que, de momento, limitan sus vínculos con Europa a los que establece y favorecen tanto su pertenencia al Espacio Económico Europeo como a Schengen. Después, se suceden nuevos intercambios de divisas entre los bancos centrales respectivos y China invita a Islandia a adherirse a la Iniciativa de la Franja y la Ruta en 2018. Y está presente en el mercado islandés de las telecomunicaciones y otros sectores estratégicos. En suma, Islandia puede considerarse un país receptivo y amigable hacia China en medio del Atlántico Norte.

También China ha hecho acto de presencia en las danesas Islas Feroe, donde terminó surgiendo un escándalo en 2019 cuando trascendió una grabación de supuestas amenazas chinas a las islas ante su postura en relación con la cuestión de autorización o no de operaciones para la compañía Huawei en el archipiélago autónomo. También se ha visto interés chino en promover la conexión ferroviaria entre el puerto noruego de Kirkenes y Helsinki, atravesando la Laponia. El proyecto, que lleva en discusión muchos años y cuenta con oposición ambientalista y sami, no ha recibido todavía el visto bueno definitivo. Hay capital privado interesado en promoverlo. Y entre ese capital se informa que habría también intereses chinos. Como se mencionaba anteriormente, el puerto noruego de Kirkenes es de interés estratégico para China y su alcalde, Rune Rafaelsen, se ha venido mostrando activo y vocal en su entusiasmo por la inversión china en la ciudad.

Finalmente, el país que más presencia china ha venido acogiendo, pese a ciertas reticencias, es la propia Rusia. China, que sigue coherentemente una política de aprovisionamiento estratégico de materias primas y todo tipo de recursos, está presente en las inversiones rusas en el Gran Norte mediante capital y mediante algunas compañías escogidas. Así, capital chino ha invertido en los yacimientos de gas de Yamal, que desde 2019 viene suministrando 3 millones de Tm de gas a China por año. Empresas chinas habrían suscrito además contratos con empresas rusas para la explotación de los recursos del Ártico y su exportación a China, por valor de 10 millardos de dólares, según se informó en el Foro Económico del Este, de Vladivostok, celebrado en septiembre 2022. China, que ya estaba aumentando su presencia en los negocios árticos en los últimos años, sigue apostando por Rusia en la actual coyuntura del país, sometido a sanciones internacionales por su agresión ilegal e injustificada contra Ucrania y donde la alianza con China puede convertirse en tabla de salvación, al menos, de momento.

Para China, el interés del Ártico estaría sobre todo en la explotación de los recursos naturales (y Rusia ofrece el ambiente más favorable por su poco entusiasmo en el fomento de la sostenibilidad de las actividades económicas y su ingente necesidad de recursos para sostener el sistema político y la guerra) y en la explotación del Paso del Norte, ya que hasta un 60% del comercio chino-europeo se desarrolla por vía marítima y la Ruta del Norte podría sin duda suponer un acorte de plazos en el transporte. Así, en 2019, el buque oceanográfico Xuelong llevó a cabo la ruta Akureyri-Shanghai, atravesando a tal efecto el océano Ártico y convirtiéndose en el primer buque chino rompehielos en conseguirlo. El viaje, que se desarrolló a lo largo de tres meses, permitió de paso llevar a cabo investigaciones científicas y visitas oficiales, pero sobre todo demostró las capacidades y la voluntad chinas de ser un actor en el Ártico y de aprovechar la ruta, en cualquier caso. Por su parte, la compañía naviera china COSCO ha sido la primera en efectuar la ruta completa con un buque de contenedores y ya ha despachado varios por la zona.

Oficialmente, por tanto, la política china es la de apostar por la misma. Aunque en el último año no ha llevado a cabo ninguna operación. Sin duda, la evolución y desenlace final de la guerra en Ucrania tendrá efectos sobre la operatividad real e interés comercial que la Ruta Norte termine teniendo en el tráfico marítimo internacional, por cuanto que, ahora mismo, los países occidentales no cooperan con las autoridades rusas, tampoco en este ámbito. Y es muy posible que Europa y Norteamérica se opongan a su uso o lo hagan muy difícil en los próximos años. Por lo que la ruta pase a tener más interés para el tráfico Rusia-Asia, que para el tráfico Asia-Europa.

En contraste con China, España tiene unas aspiraciones árticas muy diferentes. Sus fuertes vínculos con los Estados árticos, que son, en su mayoría socios y aliados; así como con sus poblaciones, con la que comparte valores y aspiraciones, hacen que la presencia de España en la región sea bienvenida, entendida como «normal» y no genere suspicacias. De hecho, la distancia geográfica hace que se contemple el interés de países como el nuestro con simpatía, por suponer un espaldarazo internacional hacia las aspiraciones y los intereses de las poblaciones del Ártico, tradicionalmente olvidadas en la conversación pública general.

España tiene un primer interés en el Ártico que emana de su condición de país boreal: la meteorología es algo que nos explica los vínculos evidentes entre el espacio ártico y el que ocupa España en materia climática. Por ello, la ciencia española está pendiente

de ello y existe cooperación entre instituciones de los países respectivos. En el caso de España, a través de la AEMET y con sus homólogas, principalmente, nórdicas, muy desarrollada y activa. Y también mediante equipos de investigación de diversas universidades, que operan en espacios árticos. El informe presentado por España para el Consejo Ártico, cuya consulta se recomienda, ya hace una detallada enumeración de proyectos, instituciones y localidades de interés que muestra la variedad de temas, la diversidad geográfica y la amplitud de instituciones que están operando en el Ártico.

Otro interés y conexión evidente de España con el Ártico viene de la pesca y la navegación, en general. Fueron españoles algunos de los primeros navegantes de los espacios próximos al círculo polar ártico en el Atlántico americano (siglo XVI en adelante) como en el Pacífico (siglo XVIII, señaladamente, la exploración de Malaspina por el Golfo de Alaska, dentro de su expedición general por el Pacífico y América). España, de hecho, pronto empezó a integrar en su dieta y su cocina pescado y marisco del Atlántico Norte Ártico o periártico y, mantiene presencia y campañas pesqueras en la región. ¿Qué sería de nosotros, pobres españoles, sin el bacalao, el salmón, el lenguado, el rape o, incluso el fletán, de infausta memoria? A lo mejor nuestra «dieta mediterránea» es más ártica y atlántica de lo que parece.

Junto a todo lo anterior, la presencia y el interés de España por el Ártico también tiene una dimensión económica, pues empresas españolas ya están presentes y operando en espacios árticos. Pertenecen a sectores como la energía, las comunicaciones, las infraestructuras o los servicios. Y tienen vocación de continuar su presencia en la región.

Así, pues, ciencia (con especial consideración hacia la meteorología, sin perjuicio de biología, geología, geofísica y otras) turismo (antes de la pandemia covid 19, los españoles eran el segundo grupo nacional de visitantes de la Laponia finlandesa, por ejemplo), negocios (energías renovables, aunque también fósiles; instrumentos para la navegación segura y sostenible, construcción naval, como pesqueros para Groenlandia o patrulleros para Noruega y Canadá; infraestructuras y conectividad, etc.), intercambios universitarios y académicos, así como estrechas relaciones políticas, propias entre socios UE (Dinamarca, Suecia y Finlandia, Noruega e Islandia forman parte del Espacio Económico Europeo; Canadá y la UE tienen un Acuerdo de Libre Comercio) y aliados OTAN (EE. UU., Canadá, Islandia, Noruega, Dinamarca Finlandia y, en proceso,

Suecia), constituyen las principales dimensiones de la vinculación y del interés de España por la región.

Precisamente, este papel de España como observadora legítima, relativamente antigua (2006) y activa le llevó a participar en una iniciativa de coordinación entre los miembros UE del Consejo Ártico (DK, SE, FI, por las siglas comúnmente utilizadas en para los países en los informes y la nomenclatura europea) y los observadores UE del mismo (ES, FR, NL, DE, PL e IT). Ello llevó a que se celebrasen consultas entre los seis (la iniciativa partió de los observadores) y los tres para determinar su viabilidad. A tal efecto, se celebró una primera reunión de coordinación de los seis en la Embajada de España en Varsovia, al margen de una reunión de los trece observadores con la presidencia islandesa del Consejo Ártico con ocasión de la reunión del *Warsaw Format Meeting*⁶(WFM), celebrada en septiembre 2019. A partir de este momento, el objetivo era convocar una primera reunión entre los Estados UE del Consejo para hallar fórmulas de mutuo refuerzo de sus posiciones en el mismo, de apoyo a los Miembros por parte de los observadores y de estos por los miembros; y de mejor coordinación entre todos en el seno del Consejo, también de cara a las tensiones geopolíticas cada vez más evidentes. Una primera reunión de lanzamiento de esta iniciativa debería haber tenido lugar en Madrid al año siguiente, pero la pandemia Covid 19 obligó a congelar el proyecto, que ahora además se encuentra con la tesitura de la presidencia rusa del Consejo y los inciertos futuros que se abren a continuación. Lo cierto, al menos, es que España pudo demostrar iniciativa en el ámbito Ártico y ese papel le fue reconocido por sus socios.

Por otra parte, y a efectos internos, bajo liderazgo del Comité Polar Español y del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, se ha iniciado un proceso de construir una «circunscripción ártica» en España, mediante la invitación a todos los expertos, organismos, agencias e instituciones que actualmente trabajan o están abiertas a trabajar en temas árticos. Este proceso ha tenido éxito hasta ahora y se ha podido organizar o dar apoyo para un aumento de la participación española en los órganos del Ártico. Un objetivo prioritario ha venido siendo garantizar la participación española en cada uno de los

⁶ El WFM es una iniciativa polaca de 2010 mediante la cual se convocan reuniones anuales de discusión y eventual coordinación de los Estados Observadores del Consejo Ártico.

grupos de trabajo y, cuando sea factible, en las *task forces* o grupos de expertos, lo cual llegó a ser una realidad antes de la pandemia covid-19: España tenía designado un funcionario español responsable de la participación española en cada uno de los seis Grupos de Trabajo del Consejo Ártico, y otros funcionarios que pudieran participar en los trabajos y actividades de varios grupos de expertos. Conviene reseñar que España ha sido de los pocos Estados observadores que lo ha conseguido, lo cual ha sido debidamente constatado y tomado en consideración por los miembros y participantes árticos.

Así, el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (ACAP, CAFF y, parcialmente, PAME; más sobre ellos y los demás grupos de trabajo, más adelante), AEMET (AMAP), Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (EPPR y, parcialmente PAME, a través de la Dirección General de la Marina Mercante) y el propio Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (SDWG) vinieron constituyendo la representación española básica en los órganos esenciales del trabajo del Consejo Ártico, que son los Grupos de Trabajo. Además, y como ya se dijo anteriormente, el propio Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, junto con el Comité Polar Español, adscrito al Ministerio de Ciencia e Innovación, han venido ostentando la representación de España en las Reuniones semestrales de altos funcionarios (*Senior Arctic Officials*) o *SAO Meetings*, en el argot ártico. Por último, la participación de España en la reunión ministerial de cada presidencia, que la ostenta el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, igualmente.

Esta participación institucional mediante representantes de la Administración es importante para canalizar a nivel nacional todas las iniciativas y proyectos y para buscar aportes y contribuciones españolas. Se trata de una relación Administración-instituciones-sociedad. Ello se ha venido traduciendo en un compromiso más efectivo con los fines y los objetivos del Consejo Ártico, pudiendo decirse que España ha podido pasar a considerarse como observadora activa, comprometida y verificablemente participativa. Lo cual es coherente con el alto nivel de conciencia social y compromiso de España con las políticas en relación con el cambio climático, la transición energética y la economía sostenible que predominan en parte de la comunidad internacional y, ciertamente, en la mayoría de los miembros árticos.

Aparte de esta participación institucional, esencial para asegurar una presencia de país productiva, está la participación efectiva en

proyectos concretos del Consejo. Así, una de las discusiones más avanzadas sobre participación práctica entre el Consejo Ártico y España es la Iniciativa de Aves Migratorias del Ártico (AMBI), una iniciativa creada por el Grupo de Trabajo CAFF del Consejo Ártico. España se ha ofrecido a albergar y proporcionar apoyo financiero para el puesto de Coordinador de AMBI para la ruta migratoria de África y Eurasia. Ahora hay otras iniciativas, especialmente con los Grupos de trabajo del Consejo Ártico del EPPR, el PAME y el SDWG y que ahora están bajo consideración. En general, España busca contribuir de manera efectiva en campos como la pesca, la energía, la búsqueda y el rescate, la basura plástica, la meteorología, el transporte marítimo, el desarrollo sostenible y muchas más.

Finalmente, hay que hacer una mención especial a qué otros países han expresado también en algún momento su intención de convertirse en observadores del Consejo Ártico y, sin embargo, no han sido aceptados todavía. Efectivamente, en el pasado se han conocido los deseos de Mongolia, en Asia, de Estonia, República Checa, Irlanda, Grecia y Turquía, en Europa, o de Chile y Brasil en América del Sur, por acceder al Consejo Ártico como observadores. Una vez más, la situación creada por la invasión ilegal e injustificada de Ucrania por Rusia pone un interrogante sobre lo que vaya a pasar con estas candidaturas. En primer lugar, porque el Consejo Ártico no está funcionando con normalidad en estos momentos. Y en segundo lugar, porque, incluso si lo estuviera, sería hartamente difícil conseguir la aquiescencia de todos sus miembros para alguna de las postulaciones. Es evidente que Rusia vetaría casi todas las enumeradas. Cabe esperar, por tanto, a ver la evolución de la situación antes de poder responder a la pregunta de si dichos países se convertirán en observadores. E, incluso, sobre cómo va a ser el Consejo Ártico a partir de ahora.

6. Espacios para la concertación ártica, distintos del Consejo Ártico

Antes de adentrarse en los trabajos del Consejo Ártico, es útil observar qué hay más allá del mismo.

El Ártico es una región de interés geopolítico, geoeconómico y científico. El momento histórico en el que ha aparecido el Consejo Ártico ha venido permitiendo que el interés político de los Estados por la región se vea canalizado de una manera institucional constructiva. Obviando las cuestiones de seguridad, como se ha visto, la concentración sobre los aspectos prácticos y sobre cuestiones

concretas ha generado una realidad política. Sin embargo, junto a estos elementos ya institucionalmente canalizados a través del Consejo, los asuntos que el mismo no trata se terminan haciendo aflorar en multitud de foros de discusión pública, con segmentos privados en algunos casos, y que han proliferado en el Ártico. Todos ellos se han convertido en citas obligadas, abiertas a la participación internacional, concurridas y de gran complejidad organizativa.

En Rusia, el evento más importante ha venido siendo el *Arctic International Forum*⁷, celebrado anualmente en diciembre en San Petersburgo, con una edición especial, denominada «Territorio de Diálogo» cada dos años, en primavera, en la ciudad de Arcángel y que ha venido contando con la presencia del propio presidente ruso, Vladimir Putin. El enfoque que se le ha venido dando hasta ahora se ha centrado mucho en el propio Ártico ruso, de por sí, la mitad de todo el Ártico. Pero sin conseguir, o pretender, erigirse en foro ártico universal. Con todo, ha venido siendo el mejor espacio de referencia para adentrarse en el conocimiento de los protagonistas y de las prioridades Gobierno, poblaciones y empresas en el espacio ruso del gran Norte. Y venía siendo el mejor espacio para la interlocución con los protagonistas del Ártico ruso, a nivel oficial, científico, empresarial, aborígen, etc.

Otras iniciativas, más concurridas, han venido siendo, de un lado, *Arctic Frontiers*⁸, celebrada anualmente en enero, en Tromsø, Noruega. Este evento, muy concurrido, es auspiciado por el Ministerio noruego de Asuntos Exteriores y reúne en dicha ciudad a funcionarios, especialistas, periodistas, científicos, hombres y mujeres de negocios e interesados en general a lo largo de una semana de eventos secuenciales, paralelos y muy concurridos.

Finalmente, el *Arctic Circle*⁹, que, si bien celebra ediciones especializadas en varias ciudades, y en particular, una en mayo en Shanghái, acreditando así la conexión chino-islandesa sobre la que se hablaba anteriormente; celebra cada octubre en Reykjavik su evento principal, la *Arctic Circle Assembly*, que registra una participación de unas 2.000 personas y suele acoger a jefes de Gobierno y líderes políticos. Sigue un formato similar al de los otros dos eventos citados (seminarios paralelos y secuenciales, segmentados por temática; junto con eventos sociales, debates y

⁷ *Arctic International Forum*. Disponible en: <https://forumarctica.ru/en/the-forum/about/>

⁸ *Arctic Frontiers*. Disponible en: <https://www.arcticfrontiers.com/>

⁹ *Arctic Circle*. Disponible en: <https://www.arcticcircle.org/forums>

foros) y además ofrece la posibilidad de organizar eventos paralelos de patrocinio nacional. Ha venido siendo el evento ártico social de referencia, dentro del nutrido ciclo anual de eventos y actividades árticas.

Ninguna de estas iniciativas constituye, por sí misma, un canal formal de discusión ejecutiva de los grandes asuntos de interés geopolítico. Solo ofrece oportunidades de diálogo entre los protagonistas, de consultas discretas o de discusiones públicas, pero no son canales formales. Cumplen, sin embargo, una función importante y por eso son asambleas tan concurridas.

El interés económico ha tardado más tiempo en hacerse evidente, a medida que las iniciativas de parte iban configurándose y haciéndose más atractivas, especialmente las relativas a explotación de recursos minerales o las relativas a las oportunidades para el transporte marítimo que ofrece la creciente navegabilidad del océano Ártico, especialmente por su parte oriental, bajo control ruso. También han cobrado interés las iniciativas de fomento de los negocios árticos, tanto para los pobladores de la región como para inversores de fuera. A tal efecto, se creó el *Arctic Economic Council*¹⁰ (AEC), que pronto se convirtió en referencia regional. No se creó, sin embargo, hasta la última presidencia canadiense (2013-15) y tiene su sede en Tromsø.

Es importante recordar que el Ártico, dividido entre 8 Estados, básicamente comprende tres espacios económicos diferenciados, que serían los ámbitos primarios de comercio e inversión entre los agentes económicos árticos: el USMCA, sucesor del NAFTA o Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, y que afectaría a Canadá y los EE. UU., de un lado. El Espacio Económico Europeo, que incluiría a los socios UE Finlandia, Suecia y Dinamarca (continental), y los socios de la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC EFTA) Noruega e Islandia. Finalmente, Rusia sería el tercer espacio económico relevante del Ártico. Estas tres áreas al menos están integradas por Estados o territorios parte de la Organización Mundial de Comercio, lo que no es el caso de otros dos territorios muy árticos: Groenlandia ni Feroe, que son espacios comercialmente separados y autónomos; demográficamente débiles, pese a ser partes integrantes del Reino de Dinamarca, no forman parte ni del Espacio Económico Europeo ni de la Organización Mundial del Comercio. Todo lo cual hace más complejo jurídica y económicamente, además, una interacción comercial entre los mismos y el resto de las áreas árticas o con el resto

¹⁰ *Arctic Economic Council*. Disponible en: <https://arcticeconomiccouncil.com/>

del mundo. Y convierte las discusiones sobre un hipotético desarrollo económico del Ártico en algo teóricas. Esta complejidad legal y económica supone ya de por sí un dato muy relevante de cara al fomento y desarrollo de los negocios en el Ártico, pues impide planteamientos globales e impone aproximaciones segmentadas y territoriales, dado los diferentes regímenes jurídicos.

Con todo, y tomando como referencia estas circunstancias objetivas, el interés económico por el Ártico existe y puede desarrollarse, a condición de que sea localizado y tomando en cuenta el marco normativo y la realidad en materia de conectividad efectiva del punto de interés que se trate. Por ello, el *Arctic Economic Council* ha venido a ocupar un espacio útil, de servicio para los propios productores y agentes económicos locales, pero también para empresas foráneas o extranjeras presentes en las regiones árticas. Así, el mencionado Consejo Económico organiza sus actividades en torno a 5 grupos de trabajo, que, por su configuración, ilustran sobre cuáles sean los ámbitos económicos más relevantes para el Ártico: transporte marítimo, inversiones e infraestructura, desarrollo responsable de explotaciones de recursos naturales, conectividad y, finalmente, economía azul. Ni que decir tiene, se trata, además, de ámbitos de notable interés para España, donde presenta numerosas empresas dotadas de experiencia y recursos para participar con éxito en la explotación sostenible del Ártico, donde algunas de ellas ya están operando. Pese a todo, de Estados observadores solo se han inscrito empresas en dicho Consejo Económico del Ártico provenientes de Alemania y de Corea del Sur. Urge, por tanto, una mayor información entre las empresas españolas sobre las posibilidades que una institución como el AEC podría ofrecerles de cara a su implantación en la región.

Finalmente, la ciencia ártica (o sobre el Ártico) ha podido desarrollarse en un ambiente de creciente colaboración entre instituciones. La investigación científica se ha venido canalizando principalmente a través de una institución, observadora en el Consejo Ártico, pero paralela al mismo en sus trabajos y configuración: el *International Arctic Science Committee*¹¹ (IASC), que organiza una Semana de Ciencia Ártica anual, muy concurrida y donde España está muy presente. Así como a través de la llamada *University of the Arctic*¹² (UARctic) iniciativa de coordinación de universidades e instituciones académicas, para intercambios interuniversitarios y fomento de

¹¹ Página oficial IASC. Disponible en: <https://iasc.info/>

¹² Página oficial UARctic. Disponible en: <https://www.uarctic.org/>

los estudios árticos, con sede en la ciudad finlandesa de Rovaniemi y actividades en muchas otras ciudades.

Existe una dimensión diplomática también para este interés por la ciencia ártica, que se canaliza a través de las Conferencias Ministeriales sobre Ciencia Ártica (*Arctic Science Ministerial*¹³, o ASM). Este formato ministerial tuvo su primera manifestación en Washington, DC, 2016, y reunió a todos los Estados miembros de IASC, que es una institución no oficial pero integrada por los organismos oficiales de ciencia ártica de todos los Estados del Consejo Ártico, observadores y otros más, que también desarrollan ciencia ártica y sobre la que se hizo referencia más arriba. De hecho, tener presencia y actividad en IASC ha venido siendo considerado como una de las formas de acreditar idoneidad e interés árticos suficientes para acceder a la condición de observador en el Consejo Ártico. España, por cierto, es uno de los países más activos en IASC. Y ha venido participando regularmente en las ASM a través de la persona titular de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, del Ministerio de Ciencia e Innovación y su Delegación, del Comité Polar Español.

Como se decía más arriba, la primera ministerial fue impulsada por la Administración Obama, para dar un impulso político precisamente a la ciencia ártica y a los estudios interdisciplinarios que tuviesen el Ártico como prioridad, ya fueren relativos al cambio climático o a cualquier otro aspecto de interés científico. Que hubiese un impulso político para la ciencia ártica se consideraba, sin duda, necesario y conveniente para impulsar esta dimensión de la ciencia y la política exterior de los países activos en el Ártico. Y se interpretó también como un gesto político hacia los observadores, para dotarles de un foro donde pudieran participar, en igualdad de condiciones, con los miembros del Consejo Ártico.

Tras Washington, las siguientes Ministeriales tuvieron lugar en Berlín, 2018 (ASM2) y Tokio, bajo pandemia (ASM3). En todas ellas los copatrocinadores eran tanto el anfitrión como la presidencia de turno del Consejo Ártico.

Tras la pandemia y a raíz de la limitante experiencia que había supuesto el modo híbrido de la ASM3, se esperaba con gran interés la celebración de la ASM4, en San Petersburgo. Pero, como consecuencia de la invasión ilegal e injustificada de Ucrania por parte de la Federación de Rusia, los planes han quedado alterados comple-

¹³ Página oficial Arctic Science Ministerial. Disponible en: <https://asm3.org/>

tamente. Para empezar, no se ha celebrado en 2022, como estaba previsto. Pasó a estar convocada para el 14-15 abril 2023. Pero, aun así, no se dieron las condiciones para permitir la celebración de una Conferencia Ministerial en Rusia o con delegaciones rusas, a la que asistan delegados de los demás países IASC, la inmensa mayoría de los cuales son democracias y aliados o Estados afines (*like-minded*, en el argot diplomático) en América, Europa o Asia. La conferencia se llevó a cabo finalmente, pero sin participación internacional presencial. Se procedió a entregar el testigo de la misma a la entrante presidencia noruega

7. La estructura del Consejo Ártico

Dispone el Consejo de una Secretaría, con sede física en la ciudad noruega de Tromsø. La diplomática noruega, Sra. Nina Buvang Vaaja, que vino ejerciendo la función de directora del Secretariado durante doce años, dio paso al actual director, el funcionario canadiense Mathieu Parker. El Secretariado organiza sus trabajos en apoyo de los diversos órganos del Consejo Ártico.

Son órganos del Consejo la Conferencia Ministerial, sobre la que se habla más adelante y que marca el fin de cada presidencia (e, implícitamente, el inicio de la siguiente), a la que asisten los ministros de Asuntos Exteriores de los miembros y los líderes de los participantes, los presidentes y directores de cada grupo de trabajo y los altos funcionarios árticos de cada observador. También son órganos la reunión de altos funcionarios, o *SAO Meeting*; los grupos de trabajo y sus subcomités.

La Conferencia Ministerial, sobre la que hay un comentario más extenso más abajo; se ve auxiliada e impulsada por las reuniones de altos funcionarios Árticos (*SAO Meetings*), que se celebran dos veces al año, y a la que asisten los correspondientes de cada miembro, participante y observador, junto con los demás miembros de delegación que corresponda. Son, de hecho, las reuniones de más nivel y contenido político a lo largo del ciclo de actividades del Consejo. Y se componen de un segmento exclusivo para miembros y participantes (*SAOX Meetings*) y del plenario, donde ahí sí que los observadores participan como tales y pueden desarrollar las importantes labores «de pasillo» que justifican y retribuyen su presencia. España viene participando como observadora en las *SAO Meetings* a través del funcionario/a titular de la Subdirección General de Relaciones Económicas Multilaterales y Cooperación Aérea, Marítima y Terrestre, del Ministerio de Asuntos Exteriores,

Unión Europea y Cooperación, que es el alto funcionario ártico español. La competencia en materia de política exterior de España para temas polares se deriva de la ley¹⁴. Mientras que el secretario técnico del Comité Polar Español¹⁵, adscrito al Ministerio de Ciencia e Innovación, es el alto funcionario ártico español adjunto.

El trabajo esencial y específico del Consejo Ártico lo vienen desarrollando desde el inicio de todo el proceso de cooperación regional ártica los Grupos de Trabajo, cuatro de los cuales fueron creados, como ya se vio, antes incluso del propio Consejo. Tal es su relevancia operativa y trascendencia institucional para el Sistema Ártico. Los mismos pueden dar origen también a Grupos de Expertos, *Task Forces* y otro tipo de instrumentos que se han ido creando, como, por ejemplo, el mencionado Consejo Ártico de Negocios (*Arctic Economic Council*, AEC). Veremos con más detalles cada uno de estos elementos más adelante en este artículo.

El Consejo Ártico es un éxito. Es la principal, pero no la única institución del Ártico, aunque sí es la referencia de todas. Ha venido desarrollando un importante trabajo de cooperación regional hasta ahora, con logros ciertos y con la profundización tanto del hábito de abordar las cuestiones árticas de una manera concertada como la creación de potentes lazos entre sus principales actores y protagonistas. Claramente, ha venido a responder a una necesidad sentida por las poblaciones y los Estados árticos, y a permitir una interacción institucionalizada con terceros interesados y afectados por las cuestiones árticas, sobre los que se hará referencia más adelante. Y se ha convertido en la institución de referencia para toda la gobernanza ártica.

Para ilustrar sobre todo esto se puede atender tanto al aspecto institucional desarrollado por el Consejo como a la producción de instrumentos¹⁶, financiación de proyectos¹⁷ o creación de inicia-

¹⁴ Artículo 21.1 c), del Real Decreto 267/2022, de 12 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

¹⁵ Real Decreto 852/2020, de 22 de septiembre, por el que se regula la composición y el funcionamiento del Comité Polar Español.

¹⁶ El Consejo lleva inspirados tres instrumentos legalmente vinculantes en el Ártico. A saber:

— *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic* (2011), *Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic*

— (2013), y el *Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation* (2017).

¹⁷ Una enumeración de algunos proyectos está disponible en: <https://www.nefco.int/fund-mobilisation/funds-managed-by-nefco/arctic-council-project-support-instrument-psi/>

tivas que han ido creando una red de actividades y encuentros tupida y crecientemente relevante para fomentar la reflexión, el debate y la acción árticas.

En lo que hace al trabajo específico, interno, del Consejo, es necesario destacar el papel que juegan los grupos de trabajo del mismo, dado que es a través de ellos como se canaliza la acción del mismo y donde se discuten y determinan las prioridades compartidas por Estados miembros y participantes. En cada grupo de trabajo existe una presidencia específica, que no se corresponde con la presidencia del Consejo. Y en los mismos se integran los ocho Estados miembros y seis participantes, así como los observadores que así lo desean. España consiguió participar en todos ellos.

Los Grupos de Trabajo son, por su denominación oficial en inglés:

1. *Arctic Contaminants Action Program*, ACAP. Actualmente bajo presidencia de los EE. UU., fue establecido en 2006 y tiene por meta la reducción de la contaminación en el Ártico y de los riesgos medioambientales. ACAP lleva a cabo proyectos de prueba para ilustrar sobre las posibilidades de reducir la contaminación en el Ártico y limpiarlo. ACAP sirve de referencia a los Gobiernos respectivos en materia de políticas públicas relativas a la contaminación y para tomar medidas que reduzcan los contaminantes y mitigar los riesgos ambientales, de salud humana y socioeconómicos asociados. ACAP, en cooperación con las autoridades nacionales, lleva a cabo su trabajo a través de proyectos piloto, considerando los desafíos y riesgos de las poblaciones indígenas del Ártico. Los proyectos piloto se enfocan sobre: (1) Contaminantes orgánicos persistentes (POP, en sus siglas inglesas) como el compuesto industrial PCB y el mercurio, (2) Gestión de desechos en tierra para evitar la basura marina, plásticos y micro plásticos, así como sustancias peligrosas, incluidos pesticidas, disolventes y productos farmacéuticos obsoletos, así como productos químicos potencialmente peligrosos, como los componentes perfluorados. Y (3) Contaminantes climáticos de vida corta (SLP, por sus siglas en inglés) como el hollín, el metano y los hidrofluorocarbonos actualmente regulados en Convenios internacionales. Actualmente, el AC viene financiando, con cargo al Instrumento de Apoyo a Proyectos (PSI, el fondo del que dispone el Consejo para financiar sus acciones) actividades de ACAP tales como preparación de proyectos, estudios de viabilidad, evaluaciones de impacto ambiental, planes comerciales y financieros, etc.

ACAP incluye, además, cuatro grupos de expertos específicos, para permitir debates y acciones segmentadas en torno a

- POPs¹⁸ y mercurio
- Residuos
- Programa de Acción Para Pueblos Indígenas sobre Contaminantes, y
- SLPs.

2. *Arctic Monitoring And Assessment Programme*, AMAP. Uno de los Grupos de Trabajo (GT) más importantes del Consejo, está actualmente bajo presidencia norteamericana y lo cierto es que sus competencias se solapan en parte con las de ACAP, creando cierta confusión. Sus prioridades incluyen:

- Documentación de tendencias y efectos de los contaminantes.
- Documentación de las fuentes y vías de los contaminantes.
- Documentación de tendencias en indicadores climáticos clave y sus implicaciones ambientales.
- Examinar el impacto de la contaminación y el cambio climático en los ecosistemas y las personas del Ártico, incluida la salud de los pueblos indígenas del Ártico y otros residentes.
- Informar sobre el estado del medio ambiente del Ártico con respecto al clima y la contaminación.
- Asesoramiento a los ministros sobre las acciones prioritarias necesarias para mejorar las condiciones del Ártico.
- Todo ello le hace centrar su atención en las fuentes principales de riesgo para la estabilidad climática ártica, que serían
- Contaminantes orgánicos persistentes (POP, en inglés) y productos químicos contaminantes (CCA, en inglés).
- Metales pesados, con un enfoque particular en el mercurio.
- Agentes climáticos de vida corta y contaminantes del aire.
- Radioactividad.
- Plásticos y microplásticos.
- Indicadores climáticos clave relacionados con la criosfera (hielo marino y terrestre, nieve, permafrost, etc.).

¹⁸ Persistent organic pollutants

- Meteorología (incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y las teleconexiones con otras regiones).
- Consecuencias ambientales y de ecosistemas en el Ártico como resultado del cambio climático global (incluida la acidificación de los océanos).
- Efectos de la contaminación y el cambio climático en la salud de los humanos que viven en el Ártico.
- Efectos combinados de los contaminantes y otros factores de estrés tanto en los ecosistemas como en los seres humanos.

AMAP también apoya procesos internacionales que trabajan para reducir las amenazas globales de los contaminantes y el cambio climático. Estos incluyen la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes de la ONU-Medio Ambiente y la Convención de Minamata sobre el mercurio, y la Convención de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE de las Naciones Unidas) sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Larga Distancia.

AMAP también dispone de varios grupos de expertos específicos, donde desarrolla su trabajo de modo intenso

- Residuos y microplásticos (*AMAP Expert Group on Litter and Microplastics*)
- Mercurio (*AMAP Expert Group on Mercury*).
- Contaminantes orgánicos persistentes (*AMAP Expert Group on Persistent Organic Pollutants*).
- Radioactividad (*AMAP Expert Group on Radioactivity*).
- Contaminantes de vida corta (*AMAP Expert Group on Short-Lived Climate Pollutants*).
- Salud de las comunidades árticas (*AMAP Human Health Assessment Group*).

Conservation of Arctic Flora and Fauna, CAFF. Actualmente bajo presidencia finlandesa. El mandato de CAFF es abordar la conservación de la biodiversidad del Ártico y comunicar sus hallazgos a los Gobiernos y residentes del Ártico, ayudando a promover prácticas que garanticen la sostenibilidad de los recursos vivos del Ártico. Lo hace a través de diversas actividades de seguimiento, evaluación y grupos de expertos. Los proyectos de CAFF proporcionan datos para la toma de decisiones informadas para resolver los desafíos que

surgen al tratar de conservar el entorno natural y permitir el crecimiento regional. Este trabajo se basa en la cooperación entre todos los países del Ártico, organizaciones indígenas, convenciones y organizaciones internacionales, y está guiado por el Plan Estratégico de CAFF para la Conservación de la Diversidad Biológica del Ártico y los Planes de Trabajo bienales. Para conservar con éxito el entorno natural y permitir el desarrollo económico, se requieren datos de referencia completos, incluidos el Estado y las tendencias de la biodiversidad, los hábitats y la salud del ecosistema del Ártico. CAFF está desarrollando el marco y las herramientas necesarias para crear una base de conocimiento actual y proporcionar evaluaciones dinámicas a lo largo del tiempo. Este enfoque evolutivo, sostenible y receptivo puede producir análisis más regulares, oportunos y flexibles. CAFF no ha creado aun Grupos de Expertos, pero desarrolla numerosos programas, algunos de los cuales son de particular interés para España, como el de aves migratorias: recuérdese el papel esencial que juega Doñana en las rutas migratorias de aves árticas en su migraciones anuales y la consiguiente experiencia científica acumulada por nuestro país en dicho ámbito..

3. *Emergency Prevention, Preparedness and Response, EPPR*. Creado en 1991 (es decir, antes de la propia fundación del Consejo), está presidido actualmente por Canadá. Siendo el Ártico un área ambientalmente sensible con un clima extremo caracterizado por bajas temperaturas, oscuridad invernal, nieve, hielo y permafrost; las duras condiciones y la cantidad escasa y limitada de infraestructura en gran parte del Ártico aumentan los riesgos para la actividad humana y los impactos de cualquier fenómeno; dificultando así las actividades de respuesta. Ello obliga a que las acciones de prevención, preparación y respuesta deban planificarse cuidadosamente y adaptarse a las condiciones y la lejanía del Ártico para maximizar el uso de los recursos disponibles. En consecuencia, la cooperación internacional en esta área es de vital importancia. El EPPR dispone de tres grupos de expertos:

- Grupo de expertos de búsqueda y salvamento.
- Grupo de expertos en respuesta ambiental marina.
- Grupo de expertos en radiación.

EPPR trabaja mediante la elaboración de metodologías de orientación y evaluación de riesgos; el intercambio de información y mejores prácticas con respecto a la prevención, preparación y respuesta a accidentes y amenazas de emisiones no intencio-

nales de contaminantes y radionúclidos, y a desastres naturales; la coordinación de ejercicios de respuesta y entrenamiento; el mantenimiento de las directrices operativas para dos de los acuerdos jurídicamente vinculantes negociados bajo los auspicios del Consejo Ártico, que son el de Búsqueda y Salvamento (SAR) y el de Cooperación sobre Preparación y Respuesta a la Contaminación Marina por Hidrocarburos (MOSPA).

4. *Protection of the Arctic Marine Environment, PAME*. Creado también en 1991, y actualmente bajo presidencia sueca. PAME aborda las medidas de política marina en respuesta al cambio ambiental de las actividades tanto terrestres como marítimas. PAME desarrolla y coordina planes estratégicos, programas, evaluaciones y directrices, que complementan los acuerdos legales existentes destinados a la protección del medio ambiente marino del Ártico. Los proyectos de PAME operan en gran medida dentro de los siguientes temas:

- Navegación ártica.
- Áreas Marinas Protegidas.
- Exploración y desarrollo de recursos.
- Enfoque ecosistémico para la gestión pública.
- Contaminación marina del Ártico.

PAME dispone de varios grupos subgrupos de trabajo.

5. *Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Sostenible, SDWG*. Creado en 1998, está bajo presidencia rusa actualmente. El trabajo del SDWG generalmente cae en áreas temáticas identificadas en su Marco Estratégico:

- Evaluaciones económicas: fortalecer el análisis y el seguimiento conjunto de las tendencias y actividades económicas en el Ártico, incluida la mejora del desarrollo económico, las inversiones y las políticas sostenibles y diversas.
- Oportunidades educativas: desarrollo de redes circumpolares y aprovechamiento de tecnologías innovadoras para generar conocimientos y desarrollar las habilidades necesarias para mantener comunidades vibrantes en una región cambiante.
- Patrimonio y cultura de las comunidades del Ártico: profundizar la comprensión global de los pueblos, las culturas, las formas de vida tradicionales, los idiomas y los valores de la región y promover el conocimiento tradicional y local. Sostener

y celebrar las lenguas indígenas, formas de vida y prácticas tradicionales. Apoyar la identificación y promoción de sitios patrimoniales y áreas de importancia cultural en el Ártico.

- Salud humana: intercambiar información, evaluaciones e innovaciones que puedan apoyar los sistemas de salud pública y la prestación de servicios de salud con énfasis en proyectos que reduzcan la muerte y la discapacidad por factores de riesgo ambientales, el suicidio y las enfermedades infecciosas y crónicas de alta incidencia.
- Infraestructura: proporcionar información para informar inversiones responsables y sostenibles a largo plazo en todas las formas de infraestructura del Ártico, teniendo en cuenta las necesidades actuales de las comunidades, así como el entorno cambiante a través de esfuerzos independientes y en coordinación con otros órganos subsidiarios y grupos de trabajo.
- Reducción/eliminación de desigualdades: fortalecer y promover la adopción de políticas sólidas para la eliminación de las desigualdades por edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o condición económica o de otro tipo en todos los niveles.
- Ciencia e investigación para el desarrollo sostenible: facilitar el buen uso de las instituciones de investigación de la región del Ártico y los extensos recursos intelectuales para beneficiar el desarrollo sostenible, incluso a través de intercambios académicos e investigación conjunta del Ártico.
- Participación y desarrollo empresarial sostenible: explorar el desarrollo económico, incluso en sectores nuevos y emergentes, y evaluar sus beneficios potenciales, incluida la creación de empleo y la promoción de la cultura y los productos locales.
- Energía sostenible: promover la gestión, el uso y el desarrollo responsables y sostenibles de la energía y los recursos, así como enfoques innovadores que fomenten la energía renovable incluso en las comunidades árticas más remotas.
- Enlaces de transporte: promover el desarrollo de infraestructura de transporte sostenible y corredores tradicionales que aumenten las capacidades para el movimiento eficiente de personas y bienes que tengan implicaciones para las comunidades del Ártico.
- Servicios de agua y saneamiento: fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión sostenible

del agua, el saneamiento y la eliminación de desechos teniendo en cuenta los desafíos de ingeniería únicos y los riesgos ambientales que enfrenta la región.

Dos grupos de expertos operan actualmente bajo SDWG: el Grupo de Expertos en Salud Humana del Ártico y el Grupo de Expertos Sociales, Económicos y Culturales.

El SDWG se está convirtiendo en uno de los grupos de más actividad y creciente relevancia del Consejo, dada su competencia sobre aspectos sociales, económicos y políticos.

Todos los grupos ven rotar sus presidencias entre los Estados miembros cada dos años y llevan a cabo sus dos reuniones plenarias preceptivas (generalmente, en primavera y otoño). Y todos ellos estudian proyectos que, de resultar aprobados al nivel competente, aspiran a recibir financiación para su ejecución por parte del mecanismo financiero previsto por el Consejo, la PSI (*Project Support Initiative*), cuya gestión está encomendada al banco NEFCO, instituto financiero del Consejo Nórdico que ha sido seleccionado por el Consejo Ártico como gestor de la PSI, y que ya fue mencionada más arriba. Es interesante analizar las contribuciones que se hacen, por parte de los Estados miembros a la PSI, como forma de determinar prioridades y compromisos. Así, y no se dan cifras al ser información interna del Consejo; Rusia, EE. UU. y Finlandia serían los principales contribuyentes, mientras que Suecia, Dinamarca o, especialmente, Islandia, los menores. España ofreció llevar a cabo una contribución al Fondo, convirtiéndose así en el primer Estado observador que financiasse proyectos del Consejo (adquiriendo, con ello, más voz y resonancia en el sistema ártico), pero la tramitación de la contribución ha quedado paralizada por la combinación de los efectos administrativos de la pandemia covid-19 como los diplomáticos de los efectos que la invasión rusa de Ucrania ha tenido en su presidencia del Consejo y, finalmente, la indeterminación en la que ha quedado el mecanismo en estos momentos. El gesto político español fue apuntado, con todo.

Y ahora podemos centrar nuestra atención en las Conferencias Ministeriales. El ciclo organizativo de la vida institucional del Consejo Ártico se centra en el ejercicio de las presidencias que cada uno de los Estados miembros ejerce por turno, cada dos años. La presidencia asume las funciones de coordinación de los trabajos del Consejo, asistida por el Secretariado, convoca las reuniones en su propio territorio y cierra su ejercicio con la reunión ministerial, generalmente en el mes de mayo de su segundo año de ejercicio. La reunión ministerial (de ministros de Asuntos

Exteriores) es el órgano supremo de consulta y deliberación del Consejo Ártico, donde se aprueban los informes de los respectivos grupos de trabajo y donde se adoptan las decisiones que corresponda según el programa y los trabajos desarrollados y donde se llevan a cabo decisiones de carácter financiero o administrativo, si procede.

La primera presidencia la asumió Canadá, en 1996, y concluyó con la Reunión Ministerial de Iqaluit, que dio origen a la Declaración de Iqaluit, de 1998, primera de la serie. Desde entonces, ha venido siendo normal que cada presidencia de dos años concluya con una declaración que lleva el nombre de la ciudad donde tiene lugar la Conferencia Ministerial.

Así fue sucediendo sin novedad, hasta la Conferencia Ministerial de Rovaniemi, Finlandia, en 2019. En aquella ocasión, el secretario de Estado de EE. UU., Mike Pompeo, bloqueó la adopción por consenso del texto de la Declaración que había confeccionado la presidencia finlandesa recogiendo tanto las referencias habituales al conjunto de deliberaciones, decisiones y referencias generadas durante la presidencia, como las observaciones de los Estados y los Participantes Permanentes sobre la redacción y el contenido. La posición de EE. UU. motivó que, finalmente, se publicasen dos documentos distintos en dicha reunión ministerial. Así, se aprobó una declaración conjunta de los ministros con ocasión de la XI Reunión Ministerial del Consejo Ártico, que era un breve texto de carácter fáctico; y, al margen, la presidencia finlandesa emitió una declaración de la Presidencia que, de hecho, se inspiraba en todo el consenso alcanzado previamente en el texto que iba a haberse convertido en declaración. Fue un momento muy tenso de la gobernanza ártica, precisamente en el colofón de una presidencia brillante y efectiva, como había sido la finlandesa. La propia declaración de la Presidencia refleja lo mucho logrado y de hecho, acordado. Esta falta de consenso se produjo porque estaban emergiendo realidades geopolíticas inexcusables, en particular las tensiones entre los EE. UU., Rusia y China, por un lado; así como ciertas cuestiones de agenda política interna norteamericana (la polémica sobre el cambio climático y las diversas posturas que, al respecto, adoptan ciertos sectores importantes del Partido Republicano) que, sin embargo, se hicieron patentes en una forma disruptiva y bastante ostensible y pública. La Administración Trump, coherente con otras manifestaciones públicas de su línea política, introdujo una muy vehemente denuncia de aquellos elementos de la situación del Ártico

que, según Washington, pero, en el fondo, según otros Estados también, estaban introduciendo disrupciones significativas en el clima de cooperación, entendimiento y genuina búsqueda de consensos que había venido caracterizando al Consejo Ártico y a su sistema hasta entonces: básicamente, el papel de Rusia y China. Además, por razones de política interna, la cuestión del cambio climático.

A Finlandia le sucedió Islandia en la presidencia (2019 a 2021), que se vio inexorablemente lastrada por la pandemia covid-19 y su brutal efecto sobre la movilidad y la presencialidad, aparte de por sus limitaciones administrativas y de recursos humanos, propias de país pequeño en el seno del Consejo. Sin embargo, la reunión ministerial del Consejo sí se celebró con las cautelas sanitarias del caso, pero en modo presencial en Reykjavik en mayo 2021, y sí permitió la vuelta al consenso Ártico y la emisión de la correspondiente Declaración de Reykjavik que, siguiendo la práctica establecida, vino a recoger el resultado de los trabajos del Consejo a lo largo de los dos años de presidencia.

Sin embargo, lo que ya hizo su aparición en la ministerial de Rovaniemi en forma de episodio puntual, se ha convertido ahora ya en una situación mucho más crítica para el funcionamiento del Consejo Ártico, durante la presidencia rusa del mismo (2021 a 2023). Si Rusia tomó el testigo de Islandia con normalidad institucional en mayo de 2021, la invasión ilegal e injustificada por parte de la Federación de Rusia sobre Ucrania el pasado 24 febrero 2022 ha constituido una acción tan disruptiva y hostil contra los principios sobre los que se asienta la cooperación internacional, en particular, la Carta de las NN. UU. y sobre la confianza política que hasta ahora había venido presidiendo los trabajos del Consejo Ártico, que ha hecho imposible la continuación de las actividades con normalidad.

8. ¿Qué pasará con la cooperación ártica a partir de ahora?

Efectivamente, una de las virtudes del Consejo Ártico hasta ahora, había venido siendo el hecho que, al alejar las discusiones sobre cuestiones de seguridad y centrarse en discusiones de carácter práctico y foco en las sociedades y el medio natural árticos, había permitido generar una inercia de colaboración entre las partes, capaz de resistir sobre el terreno los efectos que la discrepancia de posiciones y choque de intereses entre las partes, tuviera en otros ámbitos geográficos o temáticos. Rusia y los países de la

UE o la OTAN podían perfectamente estar en desacuerdo sobre cuestiones esenciales y, sin embargo, el Consejo Ártico había podido mantener suficiente vida propia para permitir el mantenimiento de una cooperación razonable y la separación de asuntos de forma que lo que sucediera en otros ámbitos no tuviera por qué afectar al Ártico.

Esto ha terminado actualmente. A raíz de la invasión, la cooperación ártica ha entrado en otra fase, cuyas características están por determinar. Rusia ha ostentado la presidencia rotatoria del Consejo, pero sin que ningún otro miembro del mismo participa en reuniones o encuentros. Efectivamente, los otros siete Estados miembros del Consejo emitieron el pasado 3 marzo 2022 un comunicado donde reafirmaron su compromiso con el Consejo Ártico, sus fines y sus instrumentos, pero entendían que el espíritu de cooperación internacional y de respeto a la integridad territorial de los Estados, en que se basa precisamente una institución como el Consejo, habían sido quebrados por la invasión rusa de Ucrania, haciendo inviable seguir la colaboración con dicho país. Por tanto, señalaban los 7 Estados, sus funcionarios no asistirían a las reuniones que tuviesen lugar en territorio ruso, y, además, dejarían de participar en cualquier reunión que convocase la presidencia rusa. Con ello se producía un boicot efectivo a la misma, haciéndola inefectiva y paralizando los trabajos del Consejo por el momento.

El comunicado, sin embargo, dejaba la puerta abierta a la continuación de la cooperación interártica y al retorno a las instituciones del Consejo más adelante, cuando las circunstancias lo hiciesen posible.

Mayo 2023 pasó, la reunión ministerial bajo presidencia rusa que debería tener lugar en su territorio para clausurar su ciclo y pasar el testigo a la siguiente, que es Noruega, tuvo lugar; pero no se dieron aun las circunstancias políticas necesarias para contemplar una reunión ministerial convencional y normalizada. Efectivamente, la presidencia rusa comunicó oficialmente que la misma tendría lugar en Salekhard el 11 mayo 2023. La reunión fue de naturaleza híbrida, restringida solo para los Estados árticos, los Participantes Permanentes y para los Grupos de Trabajo. Los observadores no fueron invitados a asistir, como viene siendo costumbre en las reuniones ministeriales. En la Cumbre Ministerial se pasó el testigo a la entrante presidencia noruega.

Surge entonces una duda importante sobre qué va a pasar con el Consejo y con la cooperación ártica (que todavía se da, no

obstante, a ciertos niveles técnicos, como, por ejemplo, administración pesquera, servicios de rescate y salvamento, alguna iniciativa científica puntual, etc.).

En teoría, no sería imposible que, con la mutua confianza que se profesan los siete Estados árticos occidentales, la experiencia adquirida de colaboración e institucionalización, que había ido alcanzando niveles notables; y la necesidad de seguir dando respuesta a los problemas de la región, pudiera tomarse la decisión de continuar «more Consilium Arcticum» a Siete, el llamado AC7. Ello así, si se produce un sabotaje o boicot activo ruso al funcionamiento del Consejo una vez concluida su presidencia. Una actitud hipotética que pondría en evidencia su papel. Rusia constituye ella sola casi la mitad del espacio Ártico y entrar en una evolución paralela y, de momento, hostil, entre ambas mitades, podría generar problemas futuros. Aunque puede que sea inevitable.

Por otra parte, la importancia geopolítica del Ártico viene, de hecho, por la creciente navegabilidad del Océano Ártico en su vertiente rusa y las posibilidades de comunicación internacional, de comercio y también de conflicto que ese fenómeno ofrece. Por lo que un Ártico ruso, crecientemente abierto y navegable, forzosamente atraería la atención internacional y podría ser fuente de conflictos. Todo ello, aparte que Rusia tiene unos planteamientos en materia de cambio climático, explotación económica de la región y sistema político distintas y, en ocasiones, contrarias, al planteamiento occidental, pese a los matices que ofrece Europa frente a América en esas cuestiones. Todos estos elementos indican que los países occidentales no van a poder ignorar a Rusia en el Ártico.

La presidencia noruega del Consejo Ártico manifestó voluntad de dar continuidad a los trabajos del Consejo. Habrá que estar atentos a la interpretación que hace Rusia de la forma cómo se desarrolló la reunión ministerial y a las consecuencias (o pretextos) que esgrime a continuación para proceder como mejor le interese a continuación, en relación con el Consejo Ártico.

Por su parte, los aliados árticos se enfrentan a la tesitura de tomar una decisión sobre cómo proceder a partir de ahora. En su favor tienen el hecho de su superioridad numérica y material sobre el terreno y en materia institucional. No sería muy costoso y, en cambio, sí que daría un enorme impulso a la cooperación ártica, incluso con una mayoría de los Estados observadores

(todos los cuales, salvo Suiza, India, Singapur y China; son aliados formales de los EE. UU. E incluso solo China le es hostil) aprovechar el cambio de presidencia para pasar a un modelo de cooperación ártica impulsado por ellos y aprovechando la verdaderamente importante y muy desarrollada cooperación sobre el terreno e institucional que se ha ido creando a lo largo del cuarto de siglo de existencia del Consejo Ártico. Este modelo occidental de cooperación ártica no cabe duda de que supondría un notable impulso, incluso ejecutivo, en todos los terrenos. De hecho, la cooperación ártica es posible que pueda vivir una edad dorada, entre miembros y observadores aliados.

La incógnita de la actitud que finalmente adopte Rusia tras el final de su presidencia será la que defina el camino que efectivamente termine siguiendo la cooperación ártica.

Para empezar, y hasta que no se produzca una situación que permita volver a la cooperación con Rusia lo cierto es que las políticas de lucha, adaptación o mitigación frente al cambio climático se verían muy perjudicadas entre ambos lados del Ártico, pudiendo conllevar, por tanto, un retroceso de hecho, sobre todo en lado ruso. Además de paralizar la cooperación científica y las consultas entre sus autoridades.

El Ártico, por su naturaleza y por lo técnico y práctico de sus prioridades, tal vez tuviera el privilegio de permitir que el futuro deshielo entre Rusia y Occidente viviera sus primeras manifestaciones precisamente en la región. Ahora bien, todavía no se dan las circunstancias que lo permitan y no se vislumbra cuándo, ni siquiera a medio plazo, puedan darse.

Rusia, muy probablemente, tanto por filosofía de gobierno como por necesidad política y económica, podría intentar una explotación más agresiva de sus recursos naturales árticos, con severas consecuencias medioambientales y para la salud, en la búsqueda de ingresos con los que mantener su economía y su aparato estatal y bélico. Dadas las condiciones imperantes, Moscú solo podría contar con unos aliados muy concretos que le ayudasen a desarrollar su explotación económica del Gran Norte. Serían fundamentalmente dos de los observadores: India y, sobre todo, China. Aparte algún otro apoyo, sobre todo financiero, de terceros Estados no formalmente vinculados al Sistema Ártico actual.

India, que tiene una estación científica en Svalbard, al amparo del Tratado de París de 1920, y que tiene un Acuerdo de Cooperación en materia ártica con Rusia desde hace tiempo, mantiene un inte-

rés sobre todo científico. Lo cual puede permitir posteriormente algún tipo de colaboración científica entre Rusia y Occidente a través de la puerta india.

Sin embargo, el otro gran interés indio en el Ártico serán los recursos naturales y el interés político de no permitir que Rusia centre todo su interés solo en China, su gran rival asiático. En la óptica de Nueva Delhi, India, simplemente, no puede permitirse el lujo de olvidarse de Moscú, de quien sigue sacando beneficios políticos (apoyos internacionales) y materiales (petróleo, gas, material de defensa, etc.).

Con todo, la gran beneficiaria material de la necesidad rusa de explotar aún más su Ártico será China. Ya presente mediante capital y mediante contratos, dando a entender su interés evidente pero sin comprometerse de una manera que pudiera acarrearle problemas de momento, China ha hecho notar su presencia, como se mencionó más arriba, y ambiciona hacer del tránsito por la Ruta Norte una nueva dimensión del vaporoso proyecto de la Franja y la Ruta, que canalice sus exportaciones hacia Europa por una derrota que no esté bajo control de los EE. UU. y que, además, acorte los tiempos de entrega y los costes de transporte.

Rusia ha venido siendo muy celosa de sus atribuciones al amparo de la Convención de NN. UU. para el Derecho del mar en relación con sus mar territorial y Zona Económica Exclusiva árticas. De hecho, hace una interpretación abusiva de las mismas y pretende arrogarse el derecho de tutelar permanentemente todo buque que se adentre por las aguas de la ruta norte, sin respetar demasiado el paso inocente. La doctrina rusa sostiene que la ruta del norte discurre totalmente por mar territorial o ZEE rusa y se acoge al art. 234 de la Convención de NN. UU sobre Derecho del mar¹⁹, que dota a los Estados ribereños de facultades en la reglamentación de la navegación por los espacios helados del mar.

Por otra parte, es dudoso que, de momento, los países occidentales vayan a querer explotar navieramente la ruta norte. En primer lugar, por las sanciones vigentes en estos momentos en relación con Rusia. También por el coste reputacional que supondría sin duda para muchas empresas verse asociadas a esos tráficós, tanto por razones políticas como por razones medioambientales. Y, finalmente, por razones económicas. Dado que la interpretación abusiva que Rusia había venido haciendo hasta ahora de sus

¹⁹ BOE, n.º 39, de 14 de febrero de 1997.

prerrogativas y facilidades en la ruta norte (por ejemplo, tasas exorbitantes de servicio de rompehielos) hacían dudar en bastantes casos de la rentabilidad económica de atravesar la ruta pese al ahorro en tiempo que hacerlo supondría para un conjunto de rutas entre el mar del Norte y Shanghai, Corea o Japón, por ejemplo.

En el ámbito occidental, lo más probable es que en el seno de la OTAN pase a prestarse renovada atención a las operaciones y capacidades de la flota rusa del Ártico. Por otra parte, la tensión aumentará en el mar de Barents, donde Rusia y Noruega habían alcanzado un entendimiento no solo para delimitar sus respectivas ZEE, sino también para cooperar en materia de gestión sostenible de recursos pesqueros. El mar de Barents volverá a convertirse en área de frontera entre bloques.

Lamentablemente parece, por tanto, que, a corto y medio plazo, se vislumbra una división del Ártico nuevamente en dos zonas hostiles y diferentes, como durante la Guerra Fría. En las que las actividades humanas se desarrollan con arreglo a cánones diferentes. Y donde la presencia y actividad de unos países y otros se lleva a cabo en función de la relación política que exista entre ellos. Quedando como gran incógnita la cuestión de saber qué pasará con el Consejo Ártico y, sobre todo, con su importante acervo, que no debería de perderse.

Y a todo esto hay que añadir una dimensión geográfica que acota la importancia geopolítica del Ártico: el hecho de servir de punto de conexión y, cada vez más, de navegabilidad, entre el Atlántico y el Pacífico.

Si el Indo-Pacífico es la región del mundo de mayor interés y creciente relevancia por la importancia de los países que en él están presentes como por ser el teatro preeminente de la lucha de China por alcanzar la hegemonía mundial frente a la situación actual de un sistema internacional basado en reglas y amparado por la Carta de las NN. UU. y sus derivados; el Atlántico sigue siendo la otra gran región de importancia capital para el sistema mundial y donde se concentran igualmente países muy relevantes del sistema mundial. Existen países que gustan de señalar que los acontecimientos que tienen lugar en uno de los espacios estratégicos mencionados no tienen por qué afectar directamente al otro. Sin embargo, el Ártico es, justamente uno de los puntos de conexión física y estratégica entre Atlántico e Indo-Pacífico, con lo que resulta inevitable que atraiga creciente

atención y se convierta en frente donde se expresen las tensiones entre EE. UU., Europa, Japón, Corea y sus aliados, frente a Rusia y China fundamentalmente. Y todo esto en medio de los efectos que el cambio climático está introduciendo en el medio físico y natural, con consecuencias para la demografía y la economía humanas.

Definitivamente, la Historia en el Ártico no ha concluido todavía.