

Conclusiones generales y epílogo

Federico Aznar Fernández-Montesinos

La globalización es, en general, la clave del siglo XXI; y, en el caso que nos ocupa, también. Se basa en la interdependencia y en unas interrelaciones siempre crecientes. Por eso resulta significativamente difícil establecer categorías y líneas de separación claras. Todo se torna necesariamente complejo, difícil y hasta paradójico. Y más aún cuando lo local pasa a convertirse súbitamente en global. Esto es exactamente lo que sucede con la eferescencia provocada por el deshielo del Ártico, a cuyo excepcional aislamiento, la Guerra de Crimea ha puesto definitivamente fin. Con ello se dificulta que continúe siendo, como hasta ahora, un espacio propiamente de cooperación y mutuo beneficio en vez de una región para la competición y la confrontación.

Pese a este cambio de tendencia, como subraya la profesora Elena Conde, el Derecho y la sociedad van de la mano. El hombre precisa organizar su espacio para evitar el conflicto. Esto es particularmente difícil en un océano Ártico en continua transformación física. Circunstancia a la que se añade un entorno geopolítico en transición desde el orden liberal a otro distinto.

Las particularidades del Ártico generan no pocas dificultades y paradojas jurídicas a las que se suma la confluencia de diferentes normativas con las que se pretende dar la debida respuesta

a cuestiones tan relevantes como la ampliación de la plataforma continental, en la que confluyen los derechos y razones de diversos Estados árticos y están referidas a relevantes recursos naturales; la cuestión del estatuto jurídico de los pasos oceánicos árticos; o la regulación de los diferentes impactos derivados de la explotación económica que tiene lugar en las sociedades árticas.

Esto, sin duda, se reflejará en nuevas producciones normativas, que también deberán responder adecuadamente a diferendos tan relevantes. A ello debemos sumar la sostenibilidad de unas normas que, en no pocas ocasiones, han sido elaboradas en espacios alejados del marco ártico; y que, además, deben afrontar las mutaciones producidas por el cambio climático, otro de los grandes retos a los que también precisan dar respuesta jurídica tanto los sistemas internacionales como los internos.

Derecho internacional y geopolítica van de la mano en tanto que aquel, como poco, se instrumenta como una herramienta para la legitimación. En este sentido, el Capitán de Navío Romero señala como, en lo relativo a la geopolítica y a la dimensión de seguridad en el Ártico, el cambio climático está modificando tanto las relaciones como las percepciones de los países de la región.

Si, por una parte, el deshielo está facilitando una mayor accesibilidad y posibilitando la explotación de importantes reservas de recursos naturales (gas, petróleo, minerales) y está permitiendo, por ahora y por periodos de tiempo aún limitados, el uso de nuevas rutas marítimas; por otra, también está generando una cierta inseguridad en algunos actores como Rusia, que ve como su frontera norte, hasta ahora infranqueable y protegida por el hielo, se puede convertir en vulnerable.

El Ártico es un nuevo terreno de juego geopolítico, que Rusia considera casi como su patio trasero, y donde está apostando fuerte por su desarrollo económico, el cual hasta le podría permitir volver a ser una gran potencia. No obstante, estas oportunidades que ofrecen la mejora de su accesibilidad también incorporan riesgos para el país, razón por la que está militarizando toda la zona de Siberia y sus islas árticas, lo que también es causa de que se eleve de forma notable la temperatura geopolítica en la región.

En este sentido, a pesar de que las disputas y reclamaciones se producen entre todos los diversos Estados ubicados en la región, se han formado dos bloques principales. Por una parte, está Rusia, la gran nación ártica; y por la otra, el resto de los países árticos, que

además pertenecen o previsiblemente pertenecerán a la OTAN, lo que traslada la antigua competición entre grandes potencias a la zona. El actual conflicto de Ucrania no hace sino intensificar unas tensiones geopolíticas que ya estaban creciendo en la región.

Si para Estados Unidos el Indo-Pacífico es y continúa siendo su principal área de interés, para Rusia lo es el Ártico; y está elevando su apuesta en tal sentido. Y si la partida que rememora, aunque solo sea como farsa, la propia de los viejos bloques de la Guerra Fría era ya compleja de por sí, la cada vez mayor presencia china en la zona añade dosis adicionales de incertidumbre al convertir la región en el tablero en el que juegan tres grandes potencias. Estaríamos así ante una suerte de reedición ampliada del «Gran Juego» o «Torneo de sombras» al decir del Conde de Nasselrode que tiene lugar en los mares helados.

China no solo busca los recursos y las posibilidades geográficas que ofrece el Ártico, sino que también trata de convertir este espacio en un nuevo tablero geopolítico que, por situarse en las inmediaciones del territorio nacional de los Estados Unidos, fuerce a este país a distraer así recursos del Indo-Pacífico; el cual, por el momento, continúa aun siendo el gran escenario de competición entre ambas potencias.

Además, Rusia juega en espacio próximo y de hegemonía, cuanto menos física, lo que le convierte en un actor principal, rol que no tiene en el Indo-Pacífico. No obstante, y en clave macro, por necesidad y/o falta de capacidad, puede acabar envuelta por China, país con un PIB diez veces superior, que ya la está desplazando de Asia Central, una región que formaba parte de la antigua URSS y pertenece así al conocido como espacio post soviético, y eso al mismo tiempo que fortalece su presencia en el Ártico. Rusia y China tienen intereses complementarios que explican su alianza, pero no convergentes. Rusia necesita capital y tecnología; y China, recursos.

Y eso cuando el *hinterland* natural chino —país con la que comparte 4.000 km de frontera común y que cuenta con un 20% de la población mundial, pero solo un 7% de la superficie de la Tierra y un 6% de sus recursos hídricos— es una Siberia cada vez más accesible por el cambio climático. La salida natural de Rusia era Europa, con la que comparte cultura, pero esta salida ha quedado cegada tras la guerra de Ucrania.

Así, como señala el embajador Francisco Aguilera, la relevancia internacional de la región ártica, previsiblemente, va a ir en

aumento en las próximas décadas. Haya cooperación internacional en la misma o no, lo cierto es que los países activos y con intereses globales, como España, no van a poder desentenderse del Ártico por su incidencia evidente en la meteorología propia, su interés científico innegable, sus vínculos políticos fuertes e intereses económicos crecientes en la región y por las consecuencias en materia de seguridad que la evolución de la región está creando. Del mismo modo, otros países se verán igualmente obligados a mantenerse atentos.

Tres hechos recientes podrían simbolizar perfectamente la situación. Uno, la participación de España mediante la fragata Álvaro de Bazán en las maniobras OTAN en el Ártico *Joint Warrior 23-1*. Otro, la creación de un grupo de trabajo conjunto entre Rusia y China sobre navegación y transporte por la Ruta del Norte, a raíz de la reciente visita a Moscú del presidente chino, Xi Jinping, primera efectuada al exterior tras la reelección del mandatario por tercera vez con el presidente de la República Popular China. Otro tercer hecho, importante, es la perspectiva de rotación ordenada en la presidencia del Consejo Ártico a partir de mayo, cuando finalice la presidencia rusa y se dé paso a la noruega, con fechas ya para la Conferencia Ministerial en Salekhard y programa de la entrante presidencia noruega para su mandato.

De ello puede deducirse que, un cambio climático, como se ha visto, en marcha ya, seguirá su evolución, mostrando especiales efectos en la región ártica que desbordarán su ámbito y generarán consecuencias en los ecosistemas y espacios habitados del hemisferio norte, por lo menos. Y ello con consecuencias tanto para el medio natural como para la vida y la economía de las sociedades humanas sometidas a su influencia. Incluso en cuestiones de seguridad para la navegación aérea o marítima, la evolución de los cultivos humanos y efectos sobre la salud animal y humana.

Consecuencia de lo anterior y justificación evidente, dado su interés, será la necesidad de prestar atención científica a la región ártica para tratar de comprender los fenómenos y generar un conocimiento operativo que permita mitigar o adaptarse a sus efectos.

Las tensiones internacionales existentes van a marcar considerablemente la dinámica ártica en los próximos años. Todavía de forma indeterminada, pero es posible inferir la alta probabilidad de que se produzca una segmentación del Ártico entre Rusia, por

un lado, acompañada de sus aliados y socios y, muy especialmente, China; y el conjunto de Estados árticos occidentales, del otro, también acompañados de sus aliados y socios.

En el seno de cada una de las dos áreas se puede producir una profundización de la cooperación científica, técnica, logística, de seguridad y económica entre los países que concentren su atención en la que corresponda.

Todo ello deberá ser compatible con el mantenimiento y la operatividad que las circunstancias permitan de los trabajos del Consejo Ártico, institución esencial para la gobernanza ártica sobre cuyos logros y posibilidades ninguna parte parece querer prescindir, de momento. En ese sentido, la necesidad que el Consejo tiene de operar en el nuevo contexto internacional puede suponer una prueba de fuego de la que salga fortalecido.

El profesor Antonio Quesada, secretario del Comité Polar Español, señala, por su parte, como la dificultad y el coste de realizar investigación científica en las regiones polares ha promovido la colaboración internacional desde el siglo XIX. Ya desde los años 1870 se comenzaron a organizar grandes expediciones internacionales de investigación en el Ártico, que culminaron en la convocatoria de cuatro años polares internacionales (1882-83; 1932-33; 1957-58 y 2007-08). Estas iniciativas fueron muy exitosas y el conocimiento adquirido y las metodologías desarrolladas marcaron la ciencia polar actual. Pero, además, la necesidad de la colaboración tanto en la realización de las expediciones como en el trabajo conjunto de los datos ha constituido el sistema científico actual de «Ciencia Abierta» y colaborativa, que podemos atribuir a las ciencias polares. Desde la perspectiva ártica, la ciencia ha estado orientada a la colaboración y los foros más políticos como el Consejo Ártico se han apoyado en la colaboración científica internacional, aunque con limitaciones para los países no árticos.

Otras organizaciones, como IASC o ASM, han fomentado, sin embargo, la participación de todos los países y científicos interesados en la ciencia ártica en igualdad de condiciones, fomentando una colaboración científica con los únicos límites que marcan los países para el acceso a sus territorios soberanos y a la compartición de los datos obtenidos.

La Unión Europea, aunque excluida del Consejo Ártico por cuestiones políticas, es la institución que mayor financiación aporta a la ciencia ártica. Esta, además de tener tres países miembros con territorios árticos, ha fomentado diferentes organizaciones

de ciencia colaborativa en el entorno europeo. Sin embargo, la situación política internacional actual ha mostrado las vulnerabilidades del sistema de colaboración científica en el Ártico, mucho más que en otras regiones de la Tierra. La invasión injustificada de Ucrania por parte de Rusia ha puesto en suspenso al Consejo Ártico y otras instituciones dependientes, con lo que el concepto y la práctica de la colaboración científica internacional han quedado en pausa. La recuperación del clima de confianza necesario para la existencia de una colaboración científica efectiva no parece próxima y será en los próximos años cuando se establezca un nuevo sistema de colaboración ártica, que quizás pueda dar más relevancia a los países con intereses científicos en la región, aunque geográficamente no estén localizados en el Ártico.

Por su parte, los investigadores del Instituto Geominero (CSIC), Paula Adánez Sanjuán y Egidio Marino, han dado una visión general de la potencialidad del Ártico como un gran almacén de yacimientos tanto de recursos minerales como energéticos. Estamos ante regiones muy ricas en recursos conocidos y también poco exploradas, lo que hace muy probable que puedan existir depósitos todavía sin descubrir. Por eso, gobiernos y grandes empresas están mostrando un interés cada vez mayor en esta zona del planeta. Y debe referirse que, históricamente, la riqueza de recursos ha sido la causa de numerosos conflictos.

Las nuevas tecnologías han hecho posible realizar exploraciones en zonas del Ártico inalcanzables hace tan solo algunas décadas. Cosa que, además, se ha visto facilitada aún más por el calentamiento global.

La exploración de recursos minerales marinos precisa una base científica de conocimientos sobre los fondos y lechos marinos; y eso resulta especialmente cierto en una zona tan desconocida como el Ártico. No obstante, la minería marina se encuentra en los primeros estadios de desarrollo, un tiempo en el que todavía se está estudiando la tecnología para su futura explotación. Hay que tener claro que, como en los ambientes terrestres, cualquier tipo de actividad minera necesita de estudios ambientales exhaustivos y una metodología adecuada para su puesta en funcionamiento.

Se precisa de un equilibrio entre la protección de determinadas zonas y ecosistemas y la necesidad de explotar los recursos naturales que contienen. Groenlandia es, precisamente, un ejemplo de ese equilibrio y las contradicciones y dilemas que incorpora.

Como señala Federico Aznar, Groenlandia, geológicamente americana y políticamente europea, es un actor emergente en el Ártico, base de su identidad indígena. Puede ser un actor demográficamente pequeño pero su influencia es creciente gracias a su geografía, ubicación, tamaño, recursos y autonomía. Esto empodera a su distante metrópoli, Dinamarca, para influir en los grandes asuntos de la agenda global.

Una eventual independencia de Groenlandia –resultado del ejercicio de autodeterminación de sus casi 60.000 pobladores sobre una extensión territorial equivalente casi a la mitad de la Unión Europea. La etnia inuit, mayoritaria en la isla, se ha incorporado al movimiento indianista que recorre el continente– no es, en absoluto, un asunto que solo interese a Dinamarca, la cual, dicho sea de paso, pertenece a una Unión Europea a la que la actuación de Rusia –pero también de Canadá– han alejado de la región.

Lejos de ello, altera el equilibrio geopolítico de todo el Ártico y puede hasta ser utilizado por Rusia para tratar de socavar a la OTAN. Y tal cosa está en cierta relación con la explotación de un proyecto de minería, cuyo principal accionista es una empresa australiana pero que cuenta también con capital chino. Este proyecto –que el calentamiento global favorece– también puede afectar al medioambiente y las pesquerías, que suponen la base económica de la isla. Como puede verse, todos los factores están interrelacionados y son ajenos a cualquier tipo de frontera.

Entre Groenlandia y Dinamarca existe una relación de interdependencia, compleja, ciertamente, pero bien trabada. Groenlandia necesita a Dinamarca por razones económicas, de institucionalidad y de integridad territorial; y Dinamarca a Groenlandia por la capacidad de influencia de la que la empodera a nivel regional y global, pero también por una cultura política que se ha demostrado sensible a las demandas de autonomía. De hecho, este territorio sitúa políticamente a Dinamarca entre los *Artic-5*, el selecto club de los ribereños del Ártico. Dinamarca es, por sus circunstancias, sin duda, el mejor socio posible de Groenlandia.

Hasta ahora se han conseguido neutralizar los intentos chinos de penetración en el país y, aún diríamos más, en el Ártico occidental. Pero el control que este país tiene sobre las tierras raras también es otra cuestión por considerar que se añade a sus reservas de estos minerales, a la posición geoestratégica de la isla y a su ubicación en las inmediaciones de Estados Unidos.

En cualquier caso, Dinamarca queda lejos de Groenlandia, lo que somete a un importante estrés a su relación y suscita el interés de otros actores presentes en la región. Esto ha sido solventado mediante un sistema de signo confederal y que se sitúa entre la autonomía y la plena independencia; y complementado mediante el pago de una generosa subvención, imprescindible para que las mayoritarias poblaciones autóctonas mantengan una calidad de vida de estándares occidentales. El eventual nacimiento de un Estado inuit provocaría la aparición de una entidad frágil en un escenario activado y turbulento.

En este contexto, el papel de la Unión Europea puede resultar interesante y ayudar a reforzar a Dinamarca; y eso, al tiempo que fortalece su voluntad de convertirse en un actor político global y se expande hacia el Ártico. El Ártico puede considerarse como parte de la identidad europea. El momento es el adecuado para reforzar las políticas árticas de la Unión. España debe de estar atenta a las oportunidades que se le abren con ello.

En el Ártico han coexistido hasta ahora cooperación y militarización, si bien lo que ha primado en los países es la cooperación. La cuestión es que el Ártico no ocupaba un lugar preferente en las agendas de las grandes potencias, como lo hace actualmente. Un Ártico activado por el duelo entre las superpotencias es un espacio ciertamente difícil para que surjan nuevos Estados, además, frágiles.

Esta región ha sido incorporada, definitivamente, al proceso de globalización y se ha sometido a sus dinámicas. En la lógica de la globalización, el Ártico no pertenece ya en exclusiva a los Estados árticos, por más que contribuya a su identidad. Y es hasta natural que sea así, por ejemplo, el clima en la región condiciona el del conjunto de Eurasia.

En fin, el Ártico nos traslada a un mundo complejo y cargado de todas las contradicciones y matices de lo humano, una suma de dualidades diferenciadas entre las que encontrar, de ser posible, términos intermedios, que cumplan los mínimos y optimicen el conjunto: regional vs global, desarrollo vs medioambiente, Occidente vs Oriente, autodeterminación vs territorio, derechos de las comunidades indígenas vs derechos de los Estados; derechos de los Estados vs derechos de la Humanidad... A la modernidad y al hombre en general siempre la acompañan las contradicciones; ese es su sino.