



EL ÁRTICO: ¿DE LA COOPERACIÓN AL CONFLICTO?

Componentes del Grupo de Trabajo:

Dña. Assumpció Castellví Auví

Dña. Rocío López González

GD Julio Ayuso Miguel

D. José Antonio Sánchez Quintanilla

D. Pedro Arostegui Llama

D. Javier Estévez Zurita

“No se distingue a los amigos de los enemigos hasta que el hielo se quiebra.”

Proverbio inuit

Potencial escenario de confrontación durante la Guerra Fría, el Ártico pasó tras la caída del bloque soviético a constituir un área de cooperación. En la actualidad, y fundamentalmente debido al cambio climático, el Ártico atraviesa cambios que suscitan a la vez amenazas y oportunidades con alcance global, alentando a que diversos actores de la región y de fuera de ella se posicionen al respecto. Ello podría alterar la dinámica de cooperación que ha prevalecido hasta ahora.

Los objetivos de este trabajo son:

- 1.- Explicar la realidad del Ártico, desde el punto de vista geográfico y legal, haciendo hincapié en su gobernanza actual centrada en el Consejo Ártico y la Ley del Mar.
- 2.- Hacer un análisis descriptivo de los cambios más importantes que ha sufrido el Ártico a causa del calentamiento global, y de las amenazas y oportunidades que ello suscita, en particular en relación con la apertura de nuevas rutas de tráfico marino y la explotación de los recursos naturales vivos (pesca) y no vivos (gas, petróleo, minerales) allí existentes. Tal estudio es esencial con vistas a explicar el trasfondo de los problemas actuales a que se enfrentan los principales actores en la zona, así como analizar e identificar posibles fuentes de fricción o conflicto.
- 3.- Analizar la geoestrategia del ártico, describiendo los intereses y posiciones de los principales actores, con especial foco en Rusia, China, Estados Unidos y la Unión Europea. Reflejaremos las tensiones políticas y jurídicas existentes entre ellos, relativas a la soberanía sobre los espacios terrestres y marítimos, discrepancias sobre el estatuto jurídico de los pasos oceánicos y la navegación internacional, y competitividad sobre la explotación de los recursos naturales.
- 4.- Exponer la remilitarización en curso de la región, vinculada a factores propios de la región y a tensiones generadas en otros escenarios, ya en conflicto.

1. EL ÁRTICO. DATOS GENERALES

El interés en el Polo Norte es relativamente reciente. Su conquista fue durante muchos años atribuida al Ingeniero de la Marina Americana Robert Peary, quien afirmó haberlo alcanzado el 5 de abril de 1909. Esta reclamación sigue siendo controvertida, ya que las distancias y velocidades que afirmó haber logrado no resultan creíbles. Así, basándose en hechos consistentes, verificados y científicos, el primero en alcanzar el Polo Norte fue el explorador noruego Roald Amundsen, el 12 de mayo de 1926. El Polo Norte geográfico fue alcanzado por primera vez usando vehículos terrestres el 26 de abril de 2009 por una expedición rusa comandada por el constructor de los vehículos, Vasili Yelagin.

Más allá del Polo Norte, la definición de lo que constituye el Ártico ha sido una cuestión que ha ido evolucionando y que cada vez adquiere una mayor importancia, generando un interés político, económico y estratégico de primer orden, a medida que avanzan el deshielo y el proceso de cambio climático global. Cuando hablamos

del Ártico rápidamente lo relacionamos con el Polo Norte, con el océano Ártico o con el permafrost. Para llevar a cabo la delimitación de lo que se considera como Ártico cabe acudir a diversos criterios desarrollados por diferentes organismos internacionales. A los efectos de este trabajo, se recurre al que desarrolla el “Arctic Human Development Report II”. Así, cabe delimitar tanto espacios marítimos (Océano Ártico, fondos oceánicos y alta mar) como espacios terrestres con soberanía de ocho Estados cuyo territorio se sitúa en parte al norte del Círculo Polar Ártico: Canadá, Dinamarca –a través de Groenlandia y las Islas Feroe–, Estados Unidos, Finlandia, Islandia, Noruega, la Federación de Rusia y Suecia. No obstante, se suele etiquetar tradicionalmente a los Estados ribereños del Océano Ártico, que además poseen una relación más intensa con la región, como los «Estados árticos» o “*the Arctic 5*”: Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Noruega y Rusia.

La soberanía del Ártico está territorialmente definida entre los Estados árticos en lo que se refiere a zonas terrestres, a excepción de una última controversia con respecto a la isla de Hans, reclamada tanto por Canadá como por Dinamarca. De igual manera, los espacios marinos están bastante bien delimitados, a excepción del Mar de Beaufort, objeto de reclamaciones de Canadá y EEUU.

El Ártico es, en su mayor parte, un extenso océano, cubierto de una banquisa, rodeado por tierras despobladas de árboles y con el subsuelo helado. Reboza de vida, incluyendo organismos viviendo en el hielo, peces, y mamíferos marinos, pájaros, y algunas sociedades humanas. La vegetación, escasa en un ecosistema tan frío, conforma un paisaje de tundra, con plantas bajas del tipo del musgo y el líquen, resaltando también en el entorno marino las algas y el plancton.

Con una población aproximada de 4 millones de personas, el grupo predominante en el Ártico es el Inuit, con dos culturas diferentes: los Dorset y los Thule. Muchos de ellos dependen de los mamíferos que cazan para su subsistencia, y atraviesan dificultades de transición entre una cultura tradicional y otra moderna, con valores, técnicas y costumbres distintas. Los derechos individuales y colectivos de estos pueblos son objeto de protección en la declaración de la ONU de 13 de septiembre de 2007 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En invierno, las temperaturas en el Polo Norte pueden variar de aproximadamente de -43 °C a -26 °C, con un promedio de alrededor de -34 °C. Las temperaturas de verano en promedio son alrededor del punto de congelación (0 °C). La temperatura más alta registrada hasta ahora es 7,2 °C. Desde la perspectiva de la investigación en el cambio climático, el Ártico es considerado un sistema de alerta temprana, como se explica más adelante.

Por su ubicación en polos opuestos, la Antártida es frecuentemente comparada con la masa de hielo del Océano Ártico. Sin embargo, la Antártida es un continente con cordilleras y lagos, rodeado de un océano. Asimismo, con su promedio de -49° C de temperatura, es inhabitable y considerada hoy un santuario natural, cuya protección se regula en el Tratado Antártico. En el caso ártico, no hay un instrumento equivalente, debiendo acudirse al marco general de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Y este es un aspecto relevante cuando se aborda el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales y los caladeros de pesca que se localizan en dicha área.

2. EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE EL ECOSISTEMA ÁRTICO

El Océano Ártico actúa como “sombrija” y como sistema de refrigeración de los mares y océanos. Estas funciones se ven alteradas por la elevación de la temperatura como consecuencia del proceso de calentamiento global. En efecto, esta conclusión es avalada también por la actualización de datos de 2021 contenida en el informe del *Arctic Monitoring and Assessment Programme* (AMAP) del Consejo Ártico,¹ según el cual el calentamiento ha alcanzado 3,1 grados centígrados desde 1979, tres veces más que la media mundial.

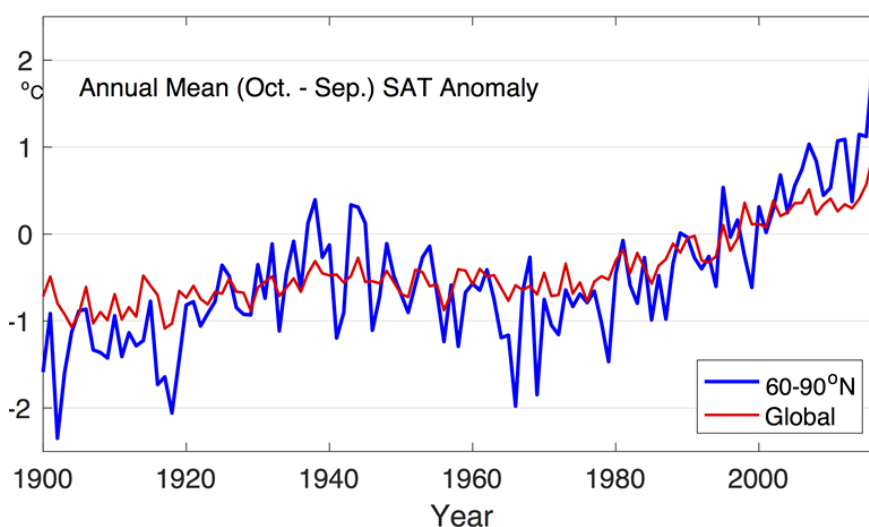


Ilustración 1. Tendencia de la temperatura media (global en rojo y ártica en azul) en el período 1981-2010. National Oceanic and Atmospheric Administration. Disponible en Informe sobre el Ártico 2016 del Arctic Monitoring and Assessment Programme (<https://swipa.amap.no/>).

Este fenómeno específico del Ártico se explica por dos razones:

- a) el calor del planeta se traslada a través de la atmósfera y las corrientes marinas al Ártico (fenómeno conocido como “atlantificación”) y
- b) al fundirse el hielo, se reduce el efecto reflejo de este sobre la radiación solar lo que determina que aumente la absorción de dicha radiación por el océano, favoreciendo el incremento de la temperatura polar.

Dado que el permafrost acumula CO₂ –proveniente de restos orgánicos (plantas, animales)– y metano, su derretimiento y la reducción de su grosor (según AMAP, se cuantifica en un 65% entre 1975 y 2012) ha liberado esos gases hacia la atmósfera, acelerando el calentamiento. Esta liberación se dirige también hacia el océano, favoreciendo su progresiva acidificación, según señala el Centro de Datos Nacional de Nieve y Hielo de EEUU (NSIDC).²

Siguiendo con el informe del NSIDC, la pérdida de hielo marino favorece mayores tormentas en el propio Ártico que, a su vez, incrementan la erosión en las zonas

¹ Arctic Monitoring and Assessment Programme (Consejo Ártico)
<https://www.amap.no/documents/download/6759/inline>

² National Snow and Ice Data Center de Estados Unidos):
https://nsidc.org/cryosphere/arcticmeteorology/climate_change.html

costeras. A este respecto, AMAP observa en su informe de 2021, ya citado, que en algunas zonas de Alaska se alcanzan los mayores niveles de erosión costera en el planeta, llegando a 5 metros de línea de costa desaparecida.

El deshielo afecta también a la circulación Sur-Norte-Sur de las corrientes oceánicas, que actúa como mecanismo de regulación del clima global debido a que el agua de zonas cálidas asciende hacia el Ártico, donde se enfría para después ser transportada hacia el sur.³

El deshielo aumenta, lógicamente, el nivel del mar en otras zonas del planeta, afectando la propia existencia de territorios que se encuentran al nivel del mar.

Finalmente, no cabe desconocer el efecto del deshielo sobre las condiciones de vida de la flora, favoreciendo el desarrollo de algas procedentes de zonas más cálidas; así como de la fauna (tanto terrestre como marina), afectando sus dietas alimenticias, la relación entre depredador-presa y forzando rutas de migración que los llevan, incluso, a zonas habitadas por el ser humano, lo que anteriormente no sucedía. Se concluye, por tanto, que estos cambios en la flora y fauna tienen que afectar también a los pueblos que habitan esta zona del planeta. No solo deben recorrer mayores distancias para encontrar recursos de caza y pesca, sino que hay consecuencias de mayor alcance que afectan a su seguridad alimentaria, la disponibilidad de agua y sus infraestructuras.

Otro fenómeno, cuyo desarrollo favorece este progresivo calentamiento de las temperaturas árticas, es el turismo a través de cruceros que, si bien puede producir efectos positivos en las comunidades árticas en forma de ingresos económicos, conlleva igualmente efectos nocivos para el ecosistema, asociados al tránsito de embarcaciones procedentes de otras zonas del planeta.

En suma, la persistencia de estos efectos, según la última actualización de datos de AMAP correspondiente a 2021, se confirma. Los modelos de proyección que dicho programa utiliza muestran que la probabilidad de un Ártico sin hielo en verano es 10 veces mayor con un calentamiento global de 2°C comparada con la hipótesis de 1,5°C. Esto abre importantes oportunidades en términos de logística de transporte marítimo, así como de explotación de los recursos minerales y vivos existentes en la región.

2.1 Oportunidades y Riesgos: Nuevas rutas de navegación

El cambio climático afecta sobremanera al Ártico con consecuencias negativas en la regulación del clima del resto del mundo, pero el deshielo permite acceder a zonas que antes eran intransitadas, por lo que se abren oportunidades de explotación de las aguas marítimas como vía de comercio. Los retos medioambientales y las oportunidades económicas están muy relacionadas.

Este nuevo escenario permite acortar las rutas entre el Atlántico y el Pacífico. Cuando nos referimos a la navegación por el Ártico, podemos hacer referencia a dos rutas: el Paso del Noroeste ("*Northwest Passage*") y la Ruta Marítima del Norte ("*Northern Sea Route*").

³ National Snow and Ice Data Center de Estados Unidos):

https://nsidc.org/cryosphere/seaice/environment/global_climate.html

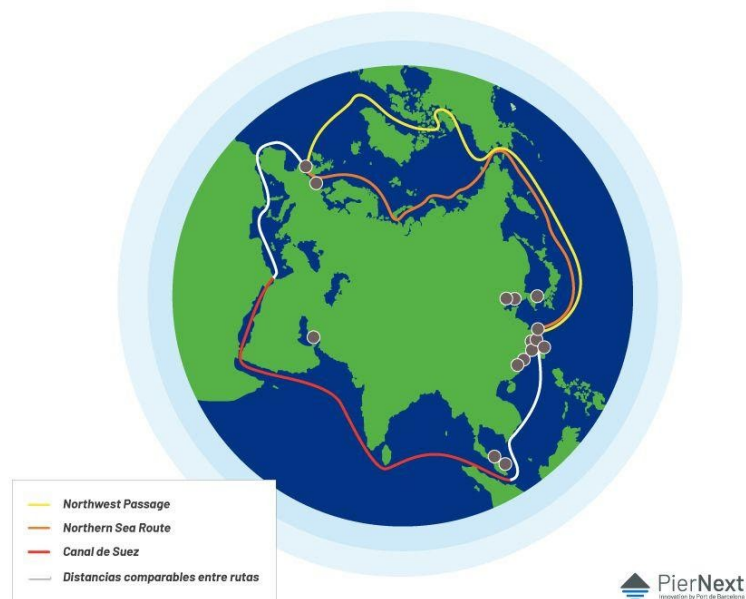


Ilustración 2. Rutas de navegación árticas, comparadas con la ruta marítima habitual entre Asia y Europa Occidental. Fuente: Jordi Torrent, “Las nuevas rutas en el Ártico: rompiendo el hielo de la navegación por el Polo Norte”, artículo de PierNext – Innovation by Port de Barcelona, 4 de abril de 2019 (<https://piernext.portdebarcelona.cat/logistica/las-nuevas-rutas-en-el-artico-rompiendo-el-hielo-de-la-navegacion-por-el-polo-norte/>).

La primera de ellas es el paso entre el Atlántico y el Pacífico por el norte de Canadá, ruta soñada e intentada por ilustres navegantes de todos los tiempos, pero que todavía permanecerá por mucho tiempo bloqueada por el hielo. La presencia en ella de numerosas islas hace que los bloques de hielo se formen con más facilidad.

La segunda tiene menos atractivo histórico. Transcurre en su mayoría por aguas rusas y será la más beneficiada por las condiciones climáticas, pues hay estudios que indican que será plenamente navegable en diez o quince años, convirtiendo a Rusia en el país con más costa navegable del mundo. En marzo de 2021, la compañía rusa Sovcomflot anunció que su buque de transporte de gas natural Christophe de Margerie había completado con éxito un viaje de ida y vuelta desde Sabetta en Rusia, hasta Jiangsu en China, a lo largo de la Ruta Marítima del Norte. Es el primer barco en hacer el trayecto en pleno invierno.

En las aguas árticas se dan diferentes tipos de navegación. Uno de ellos es el tráfico intra-ártico, recorrido especialmente entre las minas de Siberia, que producen grandes cantidades de níquel, cobre, estaño, paladio, etc., hacia los puertos de la misma región, como Murmansk o Dudinka. Se trata de un comercio bastante activo y es de monopolio ruso.

Otro tipo de navegación es el que tiene como destino a algún punto del Ártico por motivos de turismo ecológico, científicos o de búsqueda de yacimientos de hidrocarburos. Tiene un menor tráfico.

El tercer tipo de navegación es el tráfico trans-ártico, que es el que puede redefinir el panorama de rutas marítimas internacionales, ya que contempla los viajes que cruzan estas aguas con destino a otros puertos líderes en el tráfico marítimo global. Se trata de acortar notablemente las largas rutas marítimas entre Asia y Europa o,

en mucha menor medida, entre la costa atlántica norteamericana y los puertos americanos y asiáticos del Pacífico. Estas rutas no son tan frecuentadas como en Canal de Panamá, salvo que éste se encuentre congestionado.

Si atendemos a los problemas que pueden surgir en la navegación por estas rutas, advertimos problemas de carácter administrativo, pues amparada en la Convención de Naciones Unidas, la Federación rusa impone muchas trabas administrativas y, además, la obligación de ser acompañados por un rompehielos ruso. Por otro lado, la cartografía es insuficiente pues esos mares apenas han sido navegados y hay mala cobertura satelital. Tampoco hay ayudas a la navegación (boyas, faros, balizas, etc.) y las comunicaciones son deficitarias, pues en el Ártico no hay servicio de cables ópticos submarinos, ni satélites geoestacionarios.

2.2 Oportunidades y Riesgos: explotación de recursos naturales y sus riesgos climáticos

En el Ártico se localizan importantes recursos naturales, tanto minerales y energéticos, como en términos de pesquerías. El deshielo puede facilitar notablemente su explotación y aprovechamiento.

Según un estudio del *US Geological Service*, el potencial de petróleo, gas y minerales del Ártico en porcentaje de las reservas globales es: 13% de petróleo; 30% de gas; 26,8% de diamantes; 40% de paladio; 15% de platino; 11% de cobalto; 10,6% de níquel; 9% de tungsteno; 8% de zinc; 3,8% de cobre; 3,2% de oro; 2,3% de hierro; 2,1% de carbón; además de numerosos depósitos aún no evaluados de tierras raras, fundamentales para el desarrollo de la digitalización.

El aprovechamiento de todos estos recursos dependerá de la viabilidad técnica de la explotación, del interés comercial que suscite, y de la accesibilidad de dichos recursos al mercado mundial.

Las explotaciones ya han comenzado en lo que se refiere a los hidrocarburos. El Ártico puede ser un importante proveedor de petróleo y de gas en el futuro, más aun considerando el derretimiento de las capas de hielo y el constante aumento del consumo mundial de energía. Gran parte de esos recursos se encuentran en los Estados de la región o en zonas marítimas que están bajo su jurisdicción. Rusia es el que más se beneficia de esos minerales del Ártico, aunque otras naciones árticas cuenten con otras empresas extractivas.

Este aprovechamiento no dejará de tener externalidades negativas. Accidentes aparte, la minería intensiva en Siberia ha degradado ya el medio ambiente de forma irreversible en algunas zonas. Se carece de infraestructuras y técnicas que permitan luchar con eficacia contra este tipo de accidentes en aguas cubiertas por hielo y en un medio marino muy frágil. De llevarse a cabo sin las adecuadas medidas de protección, la explotación de estos recursos puede afectar al equilibrio del ecosistema y también los derechos de los pueblos que habitan este espacio a mantener sus formas tradicionales de vida.

El Ártico contiene además importantes recursos pesqueros y se espera que el deshielo, al facilitar la navegación, haga también aumentar la actividad pesquera. En la actualidad, la pesca en la zona ártica supone alrededor de un 10% de la pesca mundial. Los caladeros de pesca árticos se centran en tres áreas concretas:

Groenlandia occidental, el mar de Noruega y el mar de Barents. Sobre ellos se ha despertado el interés no solo de los Estados ribereños, sino también de actores pesqueros con presencia mundial.

Este aumento de atención y presión sobre los caladeros presenta una amenaza ecosistema marino pues, aparte de los posibles accidentes de buques, hay contaminación, ruido o sobrepesca, para lo que se requiere regulación. Ello explica la adopción el 3 de octubre de 2018 de medidas orientadas a la protección, como el Acuerdo para impedir la pesca no reglamentada en alta mar en el océano Ártico central, del que son parte los cinco Estados ribereños y otros tanto sujetos de Derecho internacional con interés en las pesquerías árticas: la Unión Europea, Islandia, China, Japón y Corea del Sur.

Recientes estudios, sin embargo, arrojan serias dudas sobre que la promesa de que la desaparición progresiva del hielo descubra nuevas pesquerías, ya que la capa de hielo ha limitado durante milenios la luz y el intercambio de oxígeno, por lo que el plancton, algas y especies de la parte inferior de la cadena trófica no se han desarrollado, lo que dificultará que la velocidad de la migración al norte de las especies superiores iguale la de retirada de los hielos. Por otro lado, hay que señalar que se han descubierto elementos contaminantes, principalmente mercurio, procedentes de otras zonas y que degradan la calidad de la pesca.

3. LA GOBERNANZA DEL ÁRTICO

En la gobernanza del Ártico se distinguen cuatro fuentes regulatorias:

1.- Instrumentos de *soft law*, derivado de foros políticos, en los cuales los Estados no han transferido o restringido espacios de su soberanía. Entre ellos, destaca sobre todo el Consejo Ártico, que se ha diseñado, ya desde sus orígenes, como un foro multilateral para la cooperación y la coordinación entre los llamados “Estados árticos”. Su calidad de miembros exclusivos de pleno derecho los sitúa como actores centrales del régimen de gobernanza regional.

2.- Derecho Internacional, destacando la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. La CNUDM tiene por objeto establecer y delimitar los derechos jurisdiccionales de los Estados sobre mares y océanos, recogiendo también un mecanismo para la resolución de conflictos sobre posibles áreas en disputa.

3.-Derecho nacional de los Estados árticos. Se confía en que cada Estado tenga en cuenta, al desarrollar su derecho nacional, las declaraciones y recomendaciones formuladas en el Consejo Ártico, si bien ello queda sujeto a su discrecionalidad.

4.- Derecho privado transnacional, cuya importancia va a la par con el creciente interés económico suscitado por la región en los últimos años.

Se desarrollan a continuación las dos primeras fuentes, claves en la definición de la cooperación internacional en la región.

3.1 El Consejo Ártico

El Consejo Ártico se estableció mediante la Declaración de Ottawa el 19 de septiembre de 1996. Su objetivo es promover la cooperación de los Estados árticos en tres áreas: 1) protección medioambiental; 2) desarrollo sostenible de la región – entendiéndose por tal el desarrollo económico respetuoso con el medio ambiente, así como con la cultura y el bienestar de las comunidades aborígenes–; y 3) investigación científica. Conviene apuntar que se han dejado fuera de su mandato tanto las cuestiones relativas a la actividad pesquera, como la cooperación en materia de seguridad militar, control de armas y desarme.

Con su secretaría permanente sita en Tromsø (Noruega) desde 2011, sus Estados miembros de pleno derecho son ocho: Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia y Suecia. Son además participantes permanentes los seis representantes de las comunidades indígenas del Ártico.

El Consejo Ártico es considerado como un instrumento de *soft law*, ya que carece de autoridad legal para obligar a sus miembros. Sin embargo, más recientemente se han negociado en su seno dos acuerdos jurídicamente vinculantes: el Acuerdo de cooperación en búsqueda y rescate aeronáutico y marítimo, de 2011, y el Acuerdo de cooperación en materia de contaminación marina por petróleo, de 2013.

Aunque sin duda ha contribuido a mantener el Ártico como un espacio de cooperación tras el fin de la Guerra Fría, la imagen que emerge de las discusiones académicas y medios de comunicación sugiere que esta institución es cada vez menos adecuada para gobernar una región que se está transformando con enorme velocidad. Algunas de las principales debilidades y limitaciones identificadas serían:

- que no es una organización internacional constituida legalmente mediante un tratado y que no es directamente legislativa;
- que dispone de fondos bastante limitados, pese a que sus miembros son en su mayoría países de un nivel económico elevado; y
- que no aborda temas de defensa duros, cada vez más relevantes en la región, a medida que los distintos actores tratan de asentar sus reivindicaciones sobre los recursos presentes en la zona.

Asimismo, se han planteado dudas acerca de si existe una política a largo plazo del Consejo Ártico, ya que las orientaciones estratégicas de la institución están sujetas a una presidencia rotatoria bianual.

Un importante reto al que se enfrenta el Consejo Ártico parece ser el manejo apropiado del creciente interés global para participar en su trabajo, impulsado por las nuevas oportunidades económicas que surgen en la región ártica, preocupaciones ambientales, así como cuestiones políticas y estratégicas. Países no árticos y organizaciones gubernamentales o no gubernamentales pueden convertirse en observadores de la institución, si apoyan los objetivos del Consejo Ártico y si participan de alguna manera en asuntos árticos, como por ejemplo a través de un programa de investigación polar.

Ni la Declaración de Ottawa, ni el Reglamento de Procedimiento del Consejo Ártico especifican el proceso de admisión o el papel de los observadores permanentes. El Consejo cuenta con 39 observadores: trece países no árticos (Alemania, China, Corea del Sur, España, Francia, India, Italia, Japón, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Singapur), trece organizaciones intergubernamentales e interparlamentarias

(como se verá más adelante, la Unión Europea ha solicitado el estatuto de observador, pero se le ha denegado en reiteradas ocasiones) y trece organizaciones no gubernamentales.

Sin embargo, las nuevas perspectivas en términos de posibilidades de transporte marítima y de explotación de los recursos naturales plantean un desafío mayor para el Consejo Ártico: conciliar los distintos intereses de los países miembros, sus diversos puntos de vista sobre la cooperación ártica y las definiciones discrepantes sobre la legitimidad de nuevos interesados, cuestión crucial para la concesión de la condición de observador a actores no árticos. Y es que las decisiones del Consejo Ártico son tomadas por consenso de sus ocho miembros de pleno derecho.

3.2 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

En 1982 fue firmada la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), un acuerdo internacional que entró en vigor en 1994 y que promueve “los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos”. El convenio, que es aplicable al Ártico al ser un dominio esencialmente marítimo, está ratificado por todos los Estados árticos excepto EEUU, que sin embargo acepta la Ley del Mar como derecho internacional consuetudinario. La convención proporciona mecanismos para que los Estados puedan resolver disputas de límites fronterizos y ampliar los límites de su plataforma continental ártica, si se extiende más allá de su zona económica exclusiva (ZEE), y así adquirir el derecho de explotar los recursos naturales en estas áreas, aunque se encuentren fuera de las 200 millas náuticas de su ZEE. Las 200 millas náuticas de zona económica exclusiva empiezan a contar a partir del territorio ubicado más al norte del respectivo país, que incluso puede ser un islote o una extensión de la plataforma continental.

Los cinco países que tienen litoral en el círculo polar y, por lo consiguiente, derecho de explotar sus recursos dentro de sus respectivos territorios son Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Noruega y Rusia. En base al artículo 76 de la CNUDM, los Estados ribereños pueden presentar, dentro de los primeros diez años de la ratificación de la convención, una reclamación territorial a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental para ampliar su control sobre los fondos marinos de las plataformas continentales, si los límites de las mismas llegan más allá de sus zonas económicas exclusivas.

Noruega, Rusia y Dinamarca ya han presentado sus propuestas a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, pero, a día de hoy, es Noruega el único país ártico al que se le ha concedido su petición. Su plataforma continental se extiende desde 2009 a unos 235.000 kilómetros cuadrados, es decir, las tres cuartas partes del tamaño de Noruega continental.

El gran triunfador en este escenario podría ser Rusia, ya que pasaría a controlar la mitad del Ártico en caso de que fuese aceptada su reclamación de 1,2 millones de kilómetros cuadrados, basada en la premisa de que la cordillera submarina Lomonosov es una extensión de su territorio. Canadá y Dinamarca también ambicionan la dorsal Lomonosov como extensión de su plataforma continental.

No obstante, esta convención por sí sola no puede resolver todos los retos y crecientes amenazas a las que se enfrenta el Ártico, ya que la CNUDM proporciona las mismas reglas para todos los mares sin tener en cuenta las circunstancias geográficas particulares de la región ártica, que requiere normas especiales debido a su vulnerabilidad y desafíos únicos no resueltos. Estos retos incluyen entre otros repartir la plataforma continental ártica entre los Estados ribereños, resolver la controversia entre Canadá y el resto del mundo sobre cómo definir legalmente el Paso del Noroeste, demarcar las fronteras marítimas entre los Estados Unidos y Canadá en el Mar de Beaufort, solucionar la disputa entre Moscú y Washington sobre el Mar de Bering y su estrecho, así como disolver las diferencias entre Canadá y Dinamarca sobre el control de la Isla Hans.



Fuente: France 24

Ilustración 3. Disputas territoriales en el Ártico. Fuente: France 24. Recogido del artículo del Centro Mexicano de Relaciones Internacionales (CEMERI) “Disputa por el Ártico: China y Rusia frente a Estados Unidos” (<https://cemerri.org/art/disputa-artico-china-rusia-estados-unidos/>).

Estas disputas crean ciertos vacíos legales en la región ártica, ya que no es posible determinar con certeza qué leyes, nacionales o internacionales, serían aplicables en las respectivas áreas del Ártico. Además, el aumento del turismo y el incremento de la explotación de gas y petróleo, así como el auge de la navegación transártica plantean serios riesgos para el medioambiente y la biodiversidad ártica que, como ya se ha señalado, requieren de regulación adicional.

El Ártico no es por tanto una ‘tierra incógnita’ sin reglas ni normas, a diferencia de lo que a veces sugieren los medios de comunicación, pero tampoco existe actualmente para este espacio geográfico un marco jurídico homogéneo similar al que proporciona el Tratado Antártico. La gobernanza actual del Ártico es extremadamente compleja. A ello se añade la diversidad de perfiles de los Estados de la zona: tres son federales (Canadá, EEUU y Rusia), y los cinco restantes son

unitarios (Islandia, Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega). A ello se añade que el Derecho de la Unión Europea (UE) se aplica a los tres Estados árticos miembros de la UE (Dinamarca, Finlandia y Suecia) y, en parte, a otros dos, Islandia y Noruega, pertenecientes al Espacio Económico Europeo. El derecho consuetudinario de la población indígena constituye también un elemento importante que termina de dibujar un complejo panorama jurídico para la región.

4. PRINCIPALES ACTORES GEOPOLÍTICOS EN EL ÁRTICO

En el escenario de cambio del Ártico, distintos actores, tanto de la región como de fuera de ella, están posicionándose a fin de hacer valer sus intereses. Se analizan a continuación cuatro de los principales: la Federación Rusa, la República Popular China, Estados Unidos y la Unión Europea.

4.1 Rusia, potencia ártica

El inicio del desarrollo de la política ártica rusa se remonta al siglo pasado. El intento de invasión por parte de Estados Unidos en 1918, conocido como “Expedición Oso Polar”, exhibió su gran vulnerabilidad a un ataque en la región.⁴ Una vez establecida la URSS y bajo la dictadura de Stalin, se diseñó y estableció una política ártica ya en 1931, con el objetivo de promover el desarrollo en el norte de Siberia. Más adelante, el régimen soviético determinó que en la región yacían riquezas indispensables para asentar su desarrollo.

Tras la caída del régimen soviético y los tumultuosos años 90, la llegada al poder de Vladimir Putin marca una vuelta del Ártico a las prioridades de Rusia, que hoy constituye la principal potencia ártica. Esta posición parte de realidades ineludibles. La primera es que le corresponde más de la mitad del litoral ártico. Ello explica que Moscú defienda la aplicación en la región de la Convención de Naciones Unidas de Derecho del Mar, y que se apoye en ella para reivindicar su soberanía sobre cada vez más amplias zonas de lecho marino ártico, que considera su plataforma continental,⁵ en conflicto con otros países árticos.

Más allá de reivindicar espacios de soberanía, su amplio litoral lleva a Rusia a ver en la Ruta Marítima del Norte una fuente de desarrollo. Por ello, ha tratado de conseguir las inversiones en logística necesarias para su funcionamiento, reacondicionando puertos, estaciones de búsqueda y rescate, o puestos fronterizos, e incluso anticipando la creación de nuevas ciudades en la costa siberiana.⁶ Sin embargo, esta aspiración a hacer valer su control sobre la ruta le ha llevado también a crear barreras regulatorias y administrativas a la navegación por buques extranjeros (normativa medioambiental, aranceles, seguros). La ley rusa exige a los buques extranjeros pagar por los informes meteorológicos o de hielo,

⁴ <https://cemei.org/art/disputa-artico-china-rusia-estados-unidos/>

⁵ <https://cnnespanol.cnn.com/2021/05/23/estados-unidos-rusia-discuten-artico-putin-expande-poderio-trax/>

⁶ <https://www.lavozdegalicia.es/noticia/sociedad/2020/05/08/futura-guerra-fria-librara-artico/00031588949285246310304.htm>

por pilotos rusos y por servicios rusos de rompehielos, mientras les prohíbe el transporte del petróleo o gas extraído de la región.⁷ Moscú está ampliando su flota de rompehielos, ya la más amplia del mundo.

La segunda realidad que marca la postura ártica de Rusia es que se cree que hasta dos tercios de sus reservas de petróleo y gas se encuentran en su Zona Económica Exclusiva en el norte. Su política hacia el Ártico está pues determinada por el deseo de ampliar su base de recursos naturales para satisfacer sus necesidades energéticas y de desarrollo socioeconómico.

La explotación de estos hidrocarburos en el Ártico requiere sin embargo unas capacidades tecnológicas y logísticas que requieren cooperación internacional. En un principio, las principales empresas rusas de hidrocarburos –Rosneft y Gazprom– trataron de recabar la cooperación de contrapartes estadounidenses o europeas, pero las sanciones adoptadas tras la anexión ilegal de Crimea y el estallido de la crisis en el Este de Ucrania en 2014 lo impidieron.⁸ Ello ha llevado a Moscú a profundizar en su relación con un actor externo a la región, pero con estatus de potencia global: China.

4.2 China: un país semi-ártico

Desde tiempos remotos, China tiene como objetivo expandir sus rutas comerciales a otros lugares estratégicos fuera de su zona de influencia natural. Hoy, el tráfico marítimo es para China una cuestión de seguridad nacional, que representa más del 60% de su comercio. Es determinante para asegurar sus suministros energéticos. Ello explica en parte la estrategia conocida como “Belt & Road Initiative” (BRI), con la que trata de movilizar influencia política y financiera para controlar infraestructuras claves en otros países para asegurar ese comercio. La presencia de EEUU y otros actores en su principal ruta de aprovisionamiento, que pasa por el estrecho de Malaca, ha llevado a Pekín a considerar con gran interés la alternativa ofrecida por la Ruta Marítima del Norte, y a ambicionar crear la llamada “Ruta Polar de la Seda”, como parte de la BRI.

Ello forma parte de la estrategia china hacia la región, adoptada bajo la forma del Libro Blanco sobre Política Ártica de 2018. En él, China se declara como un “Estado semi ártico”, con ambiciones de convertirse en una “potencia polar”. Si bien reconoce la soberanía de los Estados árticos, considera el Ártico como un asunto global cuya gestión no puede confiárseles en exclusiva.

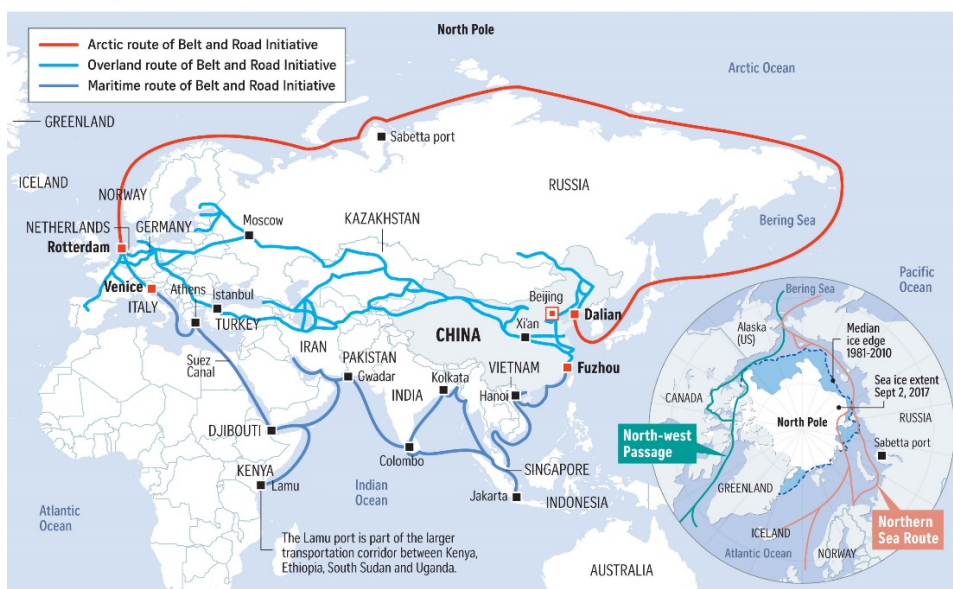
En la “Ruta Polar de la Seda” cabe situar el interés de navieras chinas en establecer tráfico en la Ruta Marítima del Norte, la botadura del primer rompehielos chino de fabricación nacional en 2018 y el desarrollo de rompehielos de propulsión nuclear, o el interés de inversores chinos en finalizar el enlace ferroviario entre el Ártico europeo y el eje mediterráneo, mediante proyectos como el túnel Helsinki-Tallin.

⁷ European Political Strategy Centre, Walking on Thin Ice: A Balanced Arctic Strategy for the EU, EPSC Strategic Notes, Número 31, julio de 2019, p. 9 (https://wayback.archive-it.org/12090/20191129072325/https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/walking-thin-ice-balanced-arctic-strategy-eu_en).

⁸ Idem.

China está también interesada en la explotación de los importantes recursos minerales de la región. Aprovechando las dificultades de Moscú para acceder a la tecnología y financiación occidental por las sanciones de que es objeto, Pekín ha hecho importantes inversiones en infraestructuras de transporte y de explotación de hidrocarburos y de transporte en el Ártico ruso, como el proyecto Yamal de licuefacción de gas natural, en Siberia.⁹ También en otros escenarios árticos, como Groenlandia, las empresas chinas están presentes, en este caso en la explotación de tierras raras.

China's polar extension to Silk Road



NOTE: September is the end of summer in the North Pole when the frozen lid of sea ice tends to shrink to its smallest. Unlike the Antarctica, there is no land under the frozen Arctic ice.
Sources: CHINA'S NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION, THE ARCTIC INSTITUTE, NATIONAL SNOW AND ICE DATA CENTRE, REUTERS STRAITS TIMES GRAPHICS

Ilustración 4. Ruta Polar de la Seda diseñada por la República Popular China como parte de la "Belt & Road Initiative". Fuente: Goh Sui Noi, "China's polar ambitions cause anxiety", artículo en The Straits Times, 20 de febrero de 2018 (<https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/chinas-polar-ambitions-cause-anxiety>).

Estas ambiciones han tenido también su reflejo institucional: en 2013 China obtuvo el estatuto de observador en el Consejo Ártico. En cuanto a los espacios de soberanía, Pekín reconoce la aplicabilidad de la Convención de Naciones Unidas de Derecho del Mar, con la expectativa de que sus derechos, como el de libre navegación, sean también respetados por los Estados árticos.

Lo que determinará la deriva de la política china hacia el Ártico será la evolución de la relación de conveniencia establecida con Rusia. Ambos países ya han declarado el Ártico como un espacio de cooperación en materia de investigación científica, energía, transporte, turismo o protección medioambiental. China aporta los recursos financieros y tecnológicos que Rusia necesita, y los proyectos conjuntos

⁹ Andreas Osthaugen, *The New Geopolitics of the Arctic: Russia, China and the EU*, Wilfred Martens Centre for European Studies, abril de 2019 <https://www.martenscentre.eu/wp-content/uploads/2020/06/geopolitics-arctic-russia-china-eu-1.pdf>.

en materia energética beneficiarán a ambas. Sin embargo, Moscú no renunciará a afianzar su control sobre la Ruta Marítima del Norte, y se muestra desconfiada respecto al desarrollo de la flota china de rompehielos.

4.3 Estados Unidos: el gigante dormido

Los Estados Unidos constituyen un Estado ártico en virtud de su soberanía sobre el territorio de Alaska. Su enfoque hacia el Ártico se ha centrado en la dicotomía entre la explotación de los ingentes recursos allí presentes¹⁰ y las preocupaciones relativas al cambio climático. Las consideraciones de orden geopolítico y de seguridad “dura” han tenido un lugar relativamente limitado en su atención hacia el Ártico hasta tiempos recientes, cuando la mayor asertividad rusa y el creciente interés chino por la región han forzado un cambio de enfoque.

En cuanto a espacios de soberanía, EEUU mantiene abiertas en la región disputas con Rusia, pues la Duma no ha ratificado el acuerdo firmado en 1990 de delimitación de aguas en el estrecho de Bering, y con Canadá, sobre la delimitación de aguas en el Mar de Beaufort. Washington no ha ratificado la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, pero sí le reconoce efectos jurídicos como costumbre internacional y apoya su aplicación en el escenario ártico, descartando alternativas como la firma de un instrumento específico como el Tratado Antártico.

Washington ha venido desarrollando estrategias en relación con el Ártico desde los años 70. La última, la Directiva Presidencial de Seguridad Nacional NSPD 66,¹¹ firmada por el entonces Presidente George W. Bush, data de 2009. Incluye preocupaciones de seguridad interior y exterior, medioambientales, de gestión sostenible de los recursos en la región y de fortalecimiento de las instituciones de cooperación con el resto de naciones árticas.

La Administración Obama percibió el Ártico como claro ejemplo de la urgencia de incluir el cambio climático como prioridad de seguridad nacional.¹² Amplió los territorios y aguas bajo protección federal para minimizar el impacto medioambiental sobre la región y, con vistas a su presidencia del Consejo Ártico en 2015, creó el cargo de Representante Especial para la Región Ártica.

La Administración Trump dismanteló a partir de 2017 las medidas medioambientales de su predecesora, poniendo un mayor énfasis en el desarrollo económico. Pero ello no se vio acompañado de inversiones en infraestructuras árticas, como buques rompehielos. Otra novedad fue la adopción de un tono firme contra las aspiraciones chinas a reforzar su presencia en el Ártico.

La actual Administración ha dado algunos pasos en el sentido de deshacer el legado de Trump, a raíz de su vuelta al Acuerdo de París y la readopción de medidas medioambientales, como las moratorias de explotación de hidrocarburos

¹⁰ Según cifras de 2016, la valoración de sus recursos minerales ascendería a 2.830 millones de dólares, y la de sus recursos marinos, otros 5.400 millones de dólares.

¹¹ <https://irp.fas.org/offdocs/nspd/nspd-66.pdf>

¹² Heather A. Conley & Matthew Melino, The Implications of U.S. Policy Stagnation toward the Arctic Region, Center for Strategic & International Studies, 3 de mayo de 2019 (<https://www.csis.org/analysis/implications-us-policy-stagnation-toward-arctic-region>).

en tierras bajo protección federal. Sin embargo, mantiene la preocupación por el fortalecimiento de las capacidades militares rusas y defendiendo la necesidad de contrarrestar la influencia china.¹³

4.4 La Unión Europea y el Ártico

La Unión Europea (UE) tiene un papel legítimo que desempeñar en relación con el Ártico: tres de sus miembros (Dinamarca, Finlandia y Suecia) y medio millón de sus ciudadanos se encuentran en la región. Su atención hacia el Ártico data de 1973, coincidiendo con el ingreso de Dinamarca en la Comunidad Económica Europea (CEE). Tras las adhesiones de Finlandia y Suecia, la Unión abordó de forma más decidida los retos del Ártico. Aunque siempre afirma que la responsabilidad primaria de las políticas respecto al Ártico corresponde a los países árticos, la presencia de Estados y ciudadanos de la UE en la región supone que se trata –o debería tratarse– de un asunto interno de la Unión.

Sin embargo, varios factores restringen su margen de acción. La UE no puede desempeñar un papel en la seguridad del Ártico, en comparación con entes como la OTAN. Además, sus competencias fluctúan según el ámbito: son exclusivas en materia de pesquerías, pero solo puede apoyar o coordinar políticas de sus Estados miembros en industria o turismo. Tampoco ayuda que carezca de acceso directo al Océano Ártico.¹⁴ Todo ello hace que la UE actúe en la práctica como un actor externo al Ártico. A ello se suma que el interés de las instituciones de la UE por la región ha sido intermitente y a menudo dirigido por grupos de presión en materia medioambiental, y que su tono a veces paternalista ha llevado a otros actores árticos a distanciarse en ocasiones de ella.

La UE ha venido desarrollando estrategias para el Ártico desde 2008. La última se publicó el 13 de octubre de 2021 bajo el título “Una implicación reforzada de la UE en favor de un Ártico pacífico, sostenible y próspero”.¹⁵ En ella, la UE identifica el cambio climático como la principal amenaza a la que se enfrenta el Ártico, y reconoce el creciente interés en los recursos y las rutas de transporte en la región como posible fuente de competencia geopolítica e incluso conflicto. Plantea como objetivos fundamentales 1) contribuir a mantener el diálogo pacífico y constructivo y la cooperación en el Ártico, 2) enfrentarse a los retos ecológicos, sociales, económicos y políticos en la región, y 3) apoyar su desarrollo inclusivo y sostenible para beneficio de sus habitantes.

La posición de la UE en el Consejo Ártico es mejorable. Participa en él a todos los niveles sobre la base de una invitación permanente. Sin embargo, pese a que tres de sus Estados son miembros de pleno derecho (Dinamarca, Finlandia y Suecia) y otros seis participan como observadores (Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Polonia y España), desde 2009 la Unión ve rechazada su solicitud de estatus de

¹³ Paul Stronski & Grace Kier, *A Fresh Start on U.S. Arctic Policy Under Biden*, Carnegie Moscow Center, 17 de mayo de 2021 (<https://carnegiemoscow.org/commentary/84543>).

¹⁴ Suecia y Finlandia carecen de litoral ártico. En cuanto a Dinamarca, su único territorio ártico, Groenlandia, abandonó la CEE en 1982, permaneciendo actualmente asociada a la UE.

¹⁵ https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v7.pdf.

observador.¹⁶ La nueva estrategia de la UE contempla insistir en ello e incluir los temas árticos en la interlocución con terceros, de la región o interesados en ella (China, Japón, India, etc.). Tiene para ello un Enviado Especial para Asuntos Árticos en el Servicio Europeo de Acción Exterior. Otro refuerzo institucional previsto en la estrategia es abrir una oficina de la Comisión Europea en Nuuk, capital de Groenlandia, para dinamizar su cooperación.

La nueva estrategia de la UE conserva como eje central las preocupaciones medioambientales. Mantiene el apoyo a la investigación en temas árticos. En materia de soberanía, menciona la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar como el marco adecuado para gestionar el Océano Ártico. En pesca, establece la conservación de los recursos vivos marinos como prioridad, obligando a la UE a seguir estableciendo asociaciones sostenibles con los países de la región y contribuir a una aplicación eficaz del Acuerdo para Prevenir la Pesca Irregular en Alta Mar en el Océano Ártico Central, que suscribió en 2018.

Más significativo es el paso que da en materia energética: instruye a la Comisión Europea para que trabaje con socios a fin de establecer una obligación jurídica multilateral de no permitir nuevos desarrollos de reservas de hidrocarburos en el Ártico y regiones contiguas, y de no comprar dichos recursos si se extrajesen,¹⁷ lo que sin duda generará resistencias por parte de otros actores árticos.

La estrategia también aborda la eventual apertura de nuevas rutas árticas, haciendo hincapié en el fomento de la cooperación en materia de gestión de desastres y protección civil, con especial mención a las actividades de búsqueda y rescate marítimo, a través de su sistema de posicionamiento Galileo.

La UE ha desarrollado un enfoque más sofisticado hacia el Ártico, teniendo más en cuenta los intereses de sus habitantes y sin renunciar a la centralidad de su agenda medioambiental. Sin embargo, sigue teniendo dificultades para ser percibida como el actor ártico de pleno derecho que debería ser.

5. (RE)MILITARIZACIÓN DEL ÁRTICO

De los ocho países árticos, los cinco ribereños que han formulado reclamaciones territoriales sobre las aguas del Ártico (Canadá, Dinamarca, EEUU, Noruega y Rusia) reaccionarían de forma más o menos intensa para proteger sus respectivas fronteras norte ante una escalada en la remilitarización en la región.

Viacheslav Shtyrov, presidente del consejo ruso de expertos del Ártico y la Antártica, ya dijo en 2015 que *“existe una gran posibilidad de que el Ártico ruso sea la primera línea de defensa en caso de un conflicto militar global, porque esa es la dirección más probable de un ataque con misiles balísticos nucleares del adversario”*.¹⁸ Tras la anexión ilegal de Crimea en 2014, este tipo de declaraciones realizadas con cierta periodicidad han generado cierto clima de desconfianza que

¹⁶ Primero por Canadá, por la prohibición por Bruselas de la importación de productos derivados de la foca, y luego por Rusia, por las tensiones generadas desde 2014 por la crisis en Ucrania.

¹⁷ Según la estrategia, la UE importa el 87% del gas natural licuado proveniente del Ártico ruso.

¹⁸ Durante la sesión parlamentaria de principios de abril de 2015.

gana terreno al modelo de cooperación y confianza tan clamado por el Consejo del Ártico desde su creación.

Rusia tiene el convencimiento de que la historia y la geografía le otorgan el derecho exclusivo de influir en el ártico en general, y de forma especial, en la Ruta Marítima del Noreste. Por esta razón, el Kremlin ha incrementado paulatinamente su foco de interés estratégico en la región, de forma parecida al interés mostrado en los años noventa por su flanco oeste europeo, tras la caída del muro de Berlín.

Podría hablarse, por lo tanto, de cierto temor ruso a que el derretimiento “del muro de hielo” de la superficie del Océano Glacial Ártico pudiera afectar a su espacio de dominación tradicional. Este recelo lo basa el Kremlin en el aumento de la presencia de la OTAN en la frontera oriental de Noruega.

A partir de 2015, Rusia ha incrementado las fuerzas militares participantes en sus rutinarias maniobras en la región, demostrando su capacidad de combate mediante la movilización de más de 50.000 soldados, 40 buques y 15 submarinos.¹⁹

En este sentido, cabe destacar la decisión adoptada de crear un nuevo mando militar para la coordinación de todas las fuerzas militares rusas en el Ártico. Se han constituido dos brigadas de infantería motorizada especiales para operar en ese escenario. Al mismo tiempo, Rusia ha renovado su flota de carros de combate adaptándolos a las extremas condiciones climáticas de la región.

La herencia de la Guerra Fría de instalaciones militares abandonadas y corroídas en la costa norte ha sido transformada por Putin, reacondicionando trece bases aéreas, diez estaciones de radar, veinte puestos fronterizos y diez centros de coordinación de emergencias. Además, ha conseguido potenciar el sistema alerta ante incursiones aéreas y marítimas. Ha construido también bases nuevas, una de ellas en el archipiélago de Novosibirsk (al norte de Siberia Oriental) y otra en la isla de Wrangel, una reserva natural protegida por la UNESCO. La pista de aterrizaje del archipiélago de Nóvaia Zemliá ha sido renovada para poder recibir cazas de nueva generación, además de nuevos sistemas de defensa antiaéreos, y el Servicio Federal de Seguridad ha incrementado el número de puestos fronterizos.²⁰

La Flota del Norte constituye el verdadero garante de la seguridad de Rusia. Establecida como Mando Estratégico en el Ártico, sus medios de superficie y submarinos proporcionan una robusta presencia en el oeste asegurando la línea de costa y proyectando su fuerza más allá de la península de Kola.

Ante esta situación, EEUU ha empezado a incrementar, aunque de manera tímida, su interés militar en el Océano Glacial Ártico, mediante la instalación de bases de dos bases de sus Fuerzas Armadas cerca de Anchorage y de Fairbanks, en Alaska. En ellas se han ubicado unidades de infantería mecanizada y tropas aerotransportadas en un número muy limitado, que no están específicamente preparadas para combatir en el Ártico.

Por otro lado, es indiscutible la relevancia de la región ártica en la ubicación de los sistemas de defensas aérea y de misiles estadounidenses. La Fuerza Aérea de los EEUU cuenta con dos unidades de combate y apoyo estacionadas en las

¹⁹ Datos de agencia Ria-Novosti.

²⁰ https://mundo.sputniknews.com/rusia_artico_2014/

importantes Bases Áreas de Eilson y Elmendorf, la primera situada cerca de Fairbanks y la segunda cerca de Anchorage. Disponen de F-22 y *Airbone Early-Warning* (AEW). En el noroeste de Groenlandia se encuentra la Base Aérea de Thule, que alberga un gran radar de detección de misiles balísticos intercontinentales (ICBM) y dispone de una gran pista de aterrizaje para realizar operaciones en frío extremo.²¹

En cuanto a la fuerza naval, la capacidad más necesaria para las fuerzas armadas de EEUU es la de disponer de buques rompehielos de gran tamaño o buques polares, en mayor número de los actuales (tan solo dos, frente a los cuarenta de los que dispone Rusia). Este tipo de buques son utilizados en la actualidad con fines científicos tanto para el Ártico como para la Antártida y son empleados por la *US Coast Guard*.²²

La mayoría de los aproximadamente cincuenta submarinos nucleares de ataque son capaces de operar bajo el hielo ártico. Además, muchos portaaviones, grandes buques de combate y naves de guerra anfibas son capaces de operar bajo las condiciones climáticas de la región. Se puede decir que, aunque EEUU no está (re)militarizando la zona, sí que está realizando un despliegue gradual y preventivo de tropas y armamento en la región.



Ilustración 5: Despliegue militar ruso en el Ártico. Fuente: Robbie Gramer, "Here's What Russia's Military Build-Up in the Arctic Looks Like", *Foreign Policy*, 2017. (<https://foreignpolicy.com/2017/01/25/heres-what-russias-military-build-up-in-the-arctic-looks-like-trump-oil-military-high-north-infographic-map/>).

²¹ <https://www.army.mil/usarak/>

²² Allen, W. et al. (2017): "Arctic Imperatives: Reinforcing US Strategy on America's Fourth Coast".

Existe un evidente desequilibrio de fuerzas militares presentes en la región por parte rusa y estadounidense. Por ello, son numerosas las voces que hablan de la necesidad de incrementar la implicación e inversión militar norteamericana en la zona. Entre ellos, fue destacable la exposición que realizó el senador por Alaska Dan Sullivan, expresando su preocupación ante el despliegue de misiles crucero rusos en el Ártico en lo que podría denominarse una “avenida de acceso” a EEUU.²³

Siguiendo con el estudio de despliegues militares de los países árticos rivereños, en lo que respecta a Noruega, cabe decir que intenta mantener un bajo nivel de tensión en la región. Sin embargo, en 2009 trasladó su Mando de Operaciones militares desde su ubicación meridional en Stavanger a la zona septentrional de Bodø, reforzando así el valor estratégico de la región, tanto para la política exterior Noruega, como para la OTAN. Esta organización aprovecha las bases militares noruegas para dar respuesta a las demostraciones de fuerza realizadas periódicamente por Rusia en la región.

La OTAN organiza periódicamente en el este de Noruega y en el mar Báltico los ejercicios de adiestramiento de la serie *Trident Juncture*, de entidad parecida a los realizados por Rusia, desplegando fuerzas militares procedentes de los treinta países miembros de la OTAN y dos de sus asociados –Suecia y Finlandia.

Canadá evita implicar a la OTAN en la región, al mismo tiempo que niega la entrada a la Unión Europea como miembro observador permanente del Consejo Ártico. Su estrategia en la región se puede relacionar con el deseo de cambiar el tradicional “internacionalismo” y su condición de potencia intermedia por el “continentalismo” y la condición de Canadá como gran potencia. Cabe también destacar las continuas reivindicaciones de Canadá sobre la Ruta del Noroeste en alguno de sus pasos y estrechos, al igual que lo hace Rusia en su zona de influencia.

Por último, Dinamarca utiliza su presencia en el Ártico para fortalecer su presencia en instituciones occidentales, en particular la OTAN. Además, facilita el despliegue de bases militares estadounidenses en Groenlandia. Hay que tener en cuenta que un hipotético conflicto entre Rusia y EEUU podría hacer que Dinamarca dependiera de la protección norteamericana de Groenlandia. La compleja situación política en Groenlandia, cuyos vínculos con Dinamarca son objeto de debate, la hace vulnerable al acoso político-militar extranjero. La política danesa se ha basado en mantener a Rusia dentro de la cooperación existente y fortalecer así las instituciones regionales, con el objetivo de mantener el *status quo*.

6. CONCLUSIONES

Tras el fin de la Guerra Fría, el Ártico ha constituido un espacio de cooperación, en el que los Estados de la región han tratado de afrontar juntos los retos que plantea un entorno inhóspito y frágil. Ello queda ejemplificado en el Consejo Ártico, una entidad de cooperación que carece de personalidad jurídica o de capacidad de

²³ <https://mwi.usma.edu/great-power-competition-snow-far-off-northern-lands-need-new-approach-arctic-security/>

coerción, pero cuya flexibilidad le ha permitido hasta la fecha ser un foro de entendimiento entre países con intereses tan divergentes como Rusia y EEUU.

Sin embargo, el cambio climático, manifestado en el Ártico con mayor intensidad que en el resto del planeta, ha desencadenado cambios profundos en la región. Éstos consisten fundamentalmente en nuevas perspectivas de acceso a recursos naturales, tanto minerales como pesqueros, y la apertura de la Ruta Marítima del Noreste, llamada a cambiar sustancialmente los flujos de tráfico marítimo.

Si bien la realización de estas perspectivas no es inminente, los Estados de la región anticipan su llegada y tratan de hacer valer sus intereses, posicionándose de forma decidida para asentar sus reivindicaciones de soberanía y preparando la explotación de estas oportunidades. El Estado que parece mejor colocado para ello es Rusia, gracias a su extenso litoral ártico y a su mayor presencia en la región desde tiempos de la Guerra Fría. A ello también ha ayudado una política más decidida que la de otros actores de la región – particularmente, EEUU.

El alcance global de estas nuevas perspectivas para el Ártico ha alentado a actores extrarregionales, y en particular China, a defender lo que considera sus legítimas aspiraciones a participar en la gestión de estos nuevos fenómenos, llegando a definirse como “país semi-ártico”. Las dificultades que atraviesan las relaciones entre Occidente y Rusia han permitido a Pekín erigirse en socio de circunstancias de Moscú para desarrollar su estrategia económica para el Ártico. De la evolución de esta relación de conveniencia dependerá el futuro a medio plazo del Ártico.

La UE ha centrado su política ártica en preocupaciones medioambientales y la conservación de recursos. Pese a ser un actor ártico de pleno derecho, no ha conseguido hasta la fecha que el resto se haga eco de este enfoque lo que, sumado al hecho de que carece de peso suficiente en la vertiente militar, puede reducir su papel en la nueva gestión del Ártico.

Por ahora, las reacciones a estas nuevas perspectivas en el Ártico han sido esencialmente de naturaleza política y jurídica. Algunos ya apuntan a la insuficiencia del Consejo Ártico, en su configuración actual, para hacer frente a los retos de la región.

Además, el Ártico está siendo incorporado en los últimos años a la doctrina militar rusa, con una remilitarización disimulada bajo una retórica de cooperación. Sus ejercicios y maniobras militares son demostraciones de fuerza dirigidas a garantizar la seguridad en las fronteras con países Bálticos, Kaliningrado y Ártico y mostrar la modernización tecnológica de sus fuerzas armadas. Mientras, la OTAN deja clara su voluntad de defender a sus aliados mediante ejercicios de adiestramiento en la región. Estas actividades no deberían en principio desencadenar un conflicto armado, al ser meras demostraciones de protección militar hasta ahora dirigidas a mantener el estatus de las potencias en la zona y ejercer un rol de disuasión ante situaciones emergentes que pudieran deasabilizar el espíritu de cooperación que impera en el Ártico.

De que los Estados árticos y aquellos con intereses declarados en la región consigan resolver mediante medios políticos los retos que plantean los cambios en curso dependerá que se pueda evitar que el Ártico deje de ser uno de los escasos remansos de cooperación entre las principales potencias.

BIBLIOGRAFÍA

ALLEN, W. et al. "Arctic Imperatives: Reinforcing US Strategy on America's Fourth Coast", 2017.

COMISIÓN EUROPEA y ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD. "A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic", Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, 13 de octubre de 2021 (https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v7.pdf).

CONLEY, Heather A. & MELINO, Matthew. "The Implications of U.S. Policy Stagnation toward the Arctic Region", artículo del Center for Strategic & International Studies, 3 de mayo de 2019 (<https://www.csis.org/analysis/implications-us-policy-stagnation-toward-arctic-region>).

EUROPEAN POLITICAL STRATEGY CENTRE. "Walking on Thin Ice: A Balanced Arctic Strategy for the EU", EPSC Strategic Notes, Núm. 31, julio de 2019 (https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/walking-thin-ice-balanced-arctic-strategy-eu_en).

GOH, Sui Noi. "China's polar ambitions cause anxiety", artículo en The Straits Times, 20 de febrero de 2018 (<https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/chinas-polar-ambitions-cause-anxiety>).

GRAMER, Robbie. "Here's What Russia's Military Build-Up in the Arctic Looks Like", artículo en Foreign Policy, 2017 (<https://foreignpolicy.com/2017/01/25/heres-what-russias-military-build-up-in-the-arctic-looks-like-trump-oil-military-high-north-infographic-map/>).

OSTHAGEN, Andreas. "The New Geopolitics of the Arctic: Russia, China and the EU", estudio del Wilfred Martens Centre for European Studies, abril de 2019 (<https://www.martenscentre.eu/wp-content/uploads/2020/06/geopolitics-arctic-russia-china-eu-1.pdf>).

RIVERA, Rosario. "Disputa por el Ártico: China y Rusia frente a Estados Unidos", artículo del Centro Mexicano de Relaciones Internacionales (CEMERI), 31 de enero de 2021 (<https://cemerri.org/art/disputa-artico-china-rusia-estados-unidos/>).

STRONSKI, Paul & KIER, Grace. "A Fresh Start on U.S. Arctic Policy Under Biden", artículo del Carnegie Moscow Center, 17 de mayo de 2021 (<https://carnegiemoscow.org/commentary/84543>).

TORRENT, Jordi. "Las nuevas rutas en el Ártico: rompiendo el hielo de la navegación por el Polo Norte", artículo de PierNext – Innovation by Port de Barcelona, 4 de abril de 2019 (<https://piernext.portdebarcelona.cat/logistica/las-nuevas-rutas-en-el-artico-rompiendo-el-hielo-de-la-navegacion-por-el-polo-norte/>).

VARIOS AUTORES. "Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur", Documentos de Seguridad y Defensa 66, Instituto Español de Estudios Estratégicos, diciembre de 2014.