

MISCELÁNEA/MISCELLANY

LA POLÍTICA ÁRTICA DE LA UNIÓN EUROPEA EN PERSPECTIVA GEOPOLÍTICA: DE LA COOPERACIÓN PACÍFICA A LAS RUPTURAS ÁRTICAS (2017-2022)*

Elena CONDE PÉREZ**

RESUMEN

LA POLÍTICA ÁRTICA DE LA UNIÓN EUROPEA EN PERSPECTIVA GEOPOLÍTICA: DE LA COOPERACIÓN PACÍFICA A LAS RUPTURAS ÁRTICAS (2017-2022)

Este artículo aspira a ser una revisión crítica de las políticas árticas de la UE, particularmente de la más reciente Comunicación de la Unión Europea para el Ártico, de 13 de octubre de 2021, desde una perspectiva geopolítica e histórica. En este sentido, se examinarán los elementos que han servido para asegurar que el Ártico ha venido siendo un espacio de cooperación pacífica y cómo ese entorno geopolítico favorable ha incidido en la evolución histórica de las políticas de la UE hacia el Ártico, no exentas de desencuentros. Esta investigación usa la fecha crítica de 2017 para señalarla como el momento en el que suceden importantes «rupturas árticas» que llegan al momento actual y que indican un cambio de paradigma desde la cooperación pacífica a una región de posible enfrentamiento. Con ese telón de fondo, el artículo analiza qué puede llegar a funcionar bien en la nueva Comunicación de la UE hacia el Ártico y qué debería repensar la UE si quiere asumir un liderazgo en la región en un momento en el que todo apunta a una crisis del orden liberal mundial tal y como fue establecido tras la Segunda Guerra Mundial y refundado en los años noventa.

Palabras clave: Ártico, Unión Europea (EU), cooperación pacífica, Pacto Verde Europeo, China, Consejo Ártico, Rusia, OTAN, Estados Unidos, orden mundial.

* Esta investigación se inscribe en el marco del Grupo de investigación UCM Aplicación del Derecho Internacional 971007, <https://www.ucm.es/apliderint/> y del trabajo del WP6 JUSTNORTH H2020-LC-CLA-2019-2, <http://justnorth.eu/>. Este artículo se entregó en junio de 2022 y todos los sitios web fueron visitados por última vez el 24 de agosto de 2022.

** Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid. IP del Grupo de investigación UCM Aplicación del Derecho Internacional 971007, <https://www.ucm.es/apliderint/>. Investigadora adscrita al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI, <https://www.ucm.es/icei/>). UCM leader WP6 JUSTNORTH H2020-LC-CLA-2019-2, <http://justnorth.eu/>.

ABSTRACT

THE ARCTIC POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN GEOPOLITICAL PERSPECTIVE: FROM PACIFIC COOPERATION TO ARCTIC DISRUPTION (2017-2022)

The article aims to be a critical review of the EU's Arctic policies from a geopolitical and historical perspective, in particular the most recent Communication of the European Union for the Arctic, from October 13 2021. It examines the legal and political factors that have served to back up the idea of the Arctic as a space of peaceful cooperation. The historical evolution of EU policies towards the Arctic region, while not exempt from points of disagreement, has taken place in a favourable geopolitical environment. This review points out the year 2017 as a critical moment in which important «Arctic ruptures» took place and have persisted up to the present moment. This is proof of a paradigm shift in the Arctic region, from peaceful cooperation to a region of possible confrontation. Against this background, the article analyses the elements of the new EU Communication towards the Arctic that can still be useful and effective and what the EU should rethink if it wants to assume leadership in the region at a time when everything points to a crisis of the liberal world order as established after World War II and re-founded in the 1990s.

Keywords: Arctic, European Union (UE), peaceful cooperation, European Green Deal, China, Arctic Council, Russia, NATO, United States of America, global order.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL ÁRTICO COMO ENTORNO DE COOPERACIÓN PACÍFICA: DEL FIN DE LA GUERRA FRÍA HASTA 2017.—3. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ÁRTICA DE LA UNIÓN EUROPEA HASTA 2016: AVANCES, RETROCESOS E IMPACTO DE LA GEOPOLÍTICA.—4. ¿EL FIN DE LA COOPERACIÓN PACÍFICA EN EL ÁRTICO? (2017-2022).—4.1. Creciente militarización en el Ártico.—4.2. La creciente presencia de China en la región ártica.—4.3. Trump en la Casa Blanca: malas noticias para el Ártico.—4.4. La ruptura del Consejo Ártico (2022).—5. LA COMUNICACIÓN CONJUNTA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL ÁRTICO (OCTUBRE 2021): ¿ES CONSECUENTE CON LOS TIEMPOS QUE CORREN?—5.1. Asertividad geopolítica de la Unión Europea en el Ártico.—5.2. El Pacto Verde Europeo como eje de la política medioambiental de la UE hacia el Ártico.—6. ¿QUÉ PUEDE SALIR BIEN?: LA PRESENCIA PÚBLICA DE LA UE EN EL ÁRTICO Y LA ECONOMÍA AZUL.—7. EL PETRÓLEO Y EL CARBÓN DEBEN PERMANECER EN EL SUELO: ¿HAY QUE REPENSARLO?—8. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Con frecuencia creciente desde el año 2017, diversos autores y analistas¹ anuncian que estábamos llegando al final de un periodo anormal en la historia del mundo —el fin del llamado orden liberal global—. Durante varios años hemos vivido con la idea de que la cooperación entre Estados y el respeto a

¹ Entre otros, GUILLÉN, M. F., «The End of the Global Liberal Order?», *E-International Relations*, <https://www.e-ir.info/2017/03/04/the-end-of-the-global-liberal-order/>; IKENBERRY, G. J., «The end of liberal international order?», *International Affairs*, 2018, vol. 94, núm. 1, pp. 7-23; KAGAN, R., *The Twilight of the liberal world order*, 24 de enero de 2017, <https://www.brookings.edu/research/the-twilight-of-the-liberal-world-order/>; STEINBERG, R. H., «The Rise and Decline of a Liberal International Order», *UCLA School of Law, Public Law Research Paper*, núms. 21-28, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3882095.

las reglas de la democracia y el Derecho internacional eran parte de un desarrollo lineal positivo. Ahora más que nunca —y a pesar de la prudencia con la que hay que considerar el desarrollo futuro en el equilibrio internacional de acontecimientos recientes— hay una consciencia creciente de que los años de paz relativa de la posguerra han sido un paréntesis en el estado normal de las relaciones internacionales caracterizados por conflictos².

La región ártica parece no haber escapado a esa tendencia global. Tradicionalmente ha venido siendo considerada como un ejemplo relevante de cooperación pacífica regional³, lo que resulta avalado por datos de la práctica jurídica y política internacional. Incluso en el oscuro periodo de la Guerra Fría y el enfrentamiento entre bloques políticos e ideológicos, la región ártica prosperó como un entorno de cooperación y pragmatismo. Posteriormente, en los albores del siglo XXI, los peores augurios relativos al impacto del cambio climático en el Ártico pronosticaron una intensa competición y enfrentamiento por sus abundantes recursos y, sin embargo, lo cierto es que se ha venido produciendo un reparto ordenado, conforme al Derecho internacional, de los diversos espacios de soberanía, especialmente entre los denominados *Arctic 5*, los cinco Estados ribereños del océano Ártico: la Federación de Rusia, Canadá, Estados Unidos, Noruega y Dinamarca a través de la mayor isla del mundo, Groenlandia. La Unión Europea (en adelante, UE), con aciertos y desaciertos estratégicos y políticos, ha tratado de ser un actor consecuente con este escenario de cooperación pacífica regional.

Sin embargo, de forma creciente desde 2017 —fecha crítica a los efectos de esta investigación— y hasta el momento presente —segunda mitad de 2022, que ha culminado con un hecho de trascendencia histórica: la agresión armada de Rusia a Ucrania, el 24 de febrero de este año, conflicto aún en curso— una serie de importantes rupturas geopolíticas, protagonizadas tanto por los actores árticos como por terceros, sirven de telón de fondo para fundamentar la idea de que la cooperación pacífica —si bien sigue existiendo— se encuentra con importantes elementos disruptores que permiten presagiar que el Ártico puede llegar a ser escenario, si no de enfrentamiento directo, sí de importante tensión geopolítica en el futuro próximo.

² Como dice Robert Kagan en su libro *The Jungle Grows Back. The Case for American Power*, la ley de la selva es el estado natural del mundo, y la selva volverá si no lo combatimos. *The Jungle Grows Back. The Case for American Power*, Knopf Doubleday Publishing Group, 1.ª ed., 2018.

³ CONDE PÉREZ, E, «Geopolítica del Ártico: el Derecho internacional ante los retos del cambio climático en la región», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2014*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, p. 157, <https://www.ehu.es/es/web/cursosderechointernacionalvitoria/-geopolitica-del-artico-el-derecho-internacional-ante-los-retos-del-cambio-climatico-en-la-region>; *id.*, «El régimen de los espacios polares. El espacio ártico», en MARIÑO, F. M. (ed.), PÉREZ GONZÁLEZ, C. y CEBADA ROMERO, A. (coords.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, Trotta, 2.ª ed. revisada y ampliada, 2017, p. 423; GABRIELSON, R. y ŚLIWA, Z., «Arctic - the new "Great Game" or peaceful cooperation», *Security and Defence Quarterly*, 2014, vol. 4, núm. 3, pp. 87-119; HEININEN, L., «High Arctic Stability as an Asset for Storms of International Politics - an Introduction», *Future Security of the Global Arctic: State Policy, Economic Security and Climate*, Londres, Palgrave Pivot, 2016, p. 1-11; ŚLIWA, Z., «The Arctic Council as a Forum for Peaceful Cooperation in the Arctic», *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego*, 2020, vol. 14, núm. 2, pp. 214-237.

En este marco temporal (2017-2022) con tensiones crecientes en la región ártica, es necesario plantearse si la Comunicación conjunta del Alto Representante para la PESC y la Comisión Europea de 13 de octubre de 2021⁴, «Un compromiso más firme de la UE para un Ártico pacífico, sostenible y próspero», que recoge el espíritu de sus anteriores estrategias políticas hacia un Ártico como entorno de cooperación pacífica y que, como las anteriores, intenta proyectar en el Ártico sus logros político-jurídicos para influir en la región, no debe replantearse de forma crítica alguna de sus propuestas insignia, especialmente la relativa a que «el petróleo y el gas deben permanecer en el suelo» en el marco del Pacto Verde Europeo⁵.

2. EL ÁRTICO COMO ENTORNO DE COOPERACIÓN PACÍFICA: DEL FIN DE LA GUERRA FRÍA HASTA 2017

En la primera década del siglo XXI, diversos acontecimientos derivados del más fácil uso y explotación de los recursos en la región ártica, a consecuencia del cambio climático, alertaron acerca de una posible carrera descontrolada por ellos y una lucha por repartir las esferas de soberanía de los Estados árticos, particularmente los cinco Estados ribereños: Federación Rusa, Canadá, Estados Unidos de América, Noruega y Dinamarca. Sin embargo, la mayoría de los hechos acaecidos desde entonces desmintieron ese pesimista panorama, pintando en cambio a la región ártica como un entorno en el que proliferaba la cooperación pacífica.

Sin ánimo de agotar todos los posibles, diversos ejemplos de pragmatismo y cooperación jurídico-políticos son prueba de esta afirmación⁶: así, las solicitudes de ampliación de la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas, se vienen sucediendo desde el año 2001 de forma ordenada, y los solapamientos, hasta tiempo reciente, auguraban una solución por vía de negociación pacífica⁷. Las controversias territoriales pendientes de resolución —delimitación de la isla de Hans entre Canadá y el reino de Dinamarca— y las marítimas aún por realizar —Mar de Lincoln (Canadá-Dinamarca)⁸ y

⁴ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Un compromiso más firme de la UE para un Ártico pacífico, sostenible y próspero», JOIN (2021) 27 final, Bruselas, 13 de octubre de 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021JC0027>.

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo COM/2019/640 final, Bruselas, 11 de diciembre de 2019, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF.

⁶ Véanse múltiples ejemplos en CONDE PÉREZ, E., «Cuestiones de “Derecho Polar” a la luz del cambio climático», *La Vanguardia Dossier*, núm. 81, octubre-diciembre de 2021, pp. 44-47.

⁷ CONDE PÉREZ, E. y VALERIEVA YANEVA, Z., «Outer Arctic continental shelf», *Global Challenges in the Arctic Region. Sovereignty, Environment and Geopolitical Balance*, en CONDE PÉREZ, E. e IGLESIAS, S. (eds.), Oxford, Routledge, 2017, pp. 19-41.

⁸ En el momento de la corrección de las pruebas de este artículo, es necesario señalar que el 14 de junio de 2022, Dinamarca y Canadá repartieron amigablemente la isla de Hans y, con el mismo

Mar de Beaufort (Canadá-Estados Unidos), tienen, asimismo, perspectivas de solución pacífica, aunque sea a largo plazo—. En el mismo sentido, las delimitaciones de los espacios marítimos operadas en el Ártico, incluso aunque alguna de ellas afectara a los derechos de terceros Estados —como es el caso de España respecto del Tratado de Svalbard (1920)— se han realizado de forma pacífica, siendo paradigma de ello el Tratado de delimitación del Mar de Barents entre la Federación Rusa y el Reino de Noruega, de 2010⁹. Por su parte, el intenso debate existente hace unos años —aproximadamente entre 2008 y 2017— acerca de la polémica en torno al estatuto jurídico del Paso Noroeste —que bordea las costas y los miles de islas de Canadá— acerca de si debería ser considerado un estrecho internacional o, por el contrario y, como propone Canadá, un espacio de aguas interiores, se ha diluido, al tiempo que el uso intensivo —pero sin oposición internacional— de la Ruta Marítima Noreste o del Norte por parte de Rusia, que considera este espacio como una zona de aguas interiores, no solo no ha encontrado opositores, sino más bien adeptos, caso de China, y el uso que hace de este espacio¹⁰.

Por su rica y peculiar biodiversidad, la región ártica ha sido un lugar en el que la explotación descontrolada de las especies ha planteado importantes retos medioambientales. Sin embargo, no deja de ser un hito la adopción de un acuerdo entre Estados para la elaboración de normas internacionales que protegieran las especies desde tiempos remotos. Así, destaca la Convención relativa a las medidas a adoptar para la protección y preservación de las focas peleteras en el norte del océano Pacífico (1911) o el Acuerdo de Conservación del Oso Polar, de 1973 —que es mucho más que un ejemplo de cooperación medioambiental: un ejemplo de cooperación política en plena Guerra Fría—. En el ámbito de los ocho Estados árticos y bajo el paraguas del Consejo Ártico, es de destacar en lo que a protección medioambiental se refiere, el Acuerdo sobre prevención y respuesta a la contaminación marina producida por hidrocarburos (2013). Pero más recientemente, no hay que olvidar un hito histórico: el importante Acuerdo para prevenir la pesca no reglamentada en la zona de alta mar del Ártico Central, de 2018 y entrado en vigor el 21 de junio de 2021, un ejercicio de negociación sin precedentes en pos del establecimiento de una moratoria de dieciséis años, basado en la ciencia y extensivo no solo a los cinco Estados ribereños del océano Ártico, sino también a grandes potencias pesqueras como China, la UE, Japón, Corea del Sur e Islandia.

acuerdo, se reparten el Mar de Lincoln y Labrador <https://blogs.loc.gov/law/2022/06/the-hans-island-peace-agreement-between-canada-denmark-and-greenland/>.

⁹ CONDE PÉREZ, E., «Delimitaciones marítimas y territoriales en el Ártico: Desarrollo y Tendencias» *Revista Española de Derecho Internacional*, Sección Información y Documentación DIPub, enero-junio de 2016, vol. 68/1, Madrid, pp. 235-239.

¹⁰ LALONDE, S., «The Northwest Passage and Northern Sea Route: sovereignty and responsibilities», en CONDE PÉREZ, E. e IGLESIAS, S. (eds.), *Global Challenges in the Arctic Region. Sovereignty, Environment and Geopolitical Balance*, Oxford, Routledge, 2017, pp. 42-74; MOE, A., «The Northern Sea Route: Smooth Sailing Ahead?», en UTTAM KUMAR, S. y BEKKEVOLD, I. (eds.), *Arctic: Commerce, Governance and Policy*, Londres, Routledge, 2015, pp. 784-802; ZOU, L., «Comparison of Arctic Navigation Administration between Russia and Canada», en NORDQUIST, M. H., MOORE J. N. y LONG, R. (eds.), *Challenges of the Changing Arctic: Continental Shelf, Navigation and Fisheries*, Leiden, Brill Nijhoff, 2016, pp. 286-301.

En fin y sin ánimo de agotar las múltiples experiencias que muestran que la región ártica ha apostado tradicionalmente por la cooperación pacífica, no se puede olvidar que el principal foro político de la región, el Consejo Ártico, respondió a la propuesta lanzada en Múrmansk en 1987 por el presidente ruso M. Gorbachov para superar las pasadas rivalidades, estableciendo una «zona de paz» en la región, centrada en la cooperación científica y la medioambiental. En este foro político, las poblaciones indígenas del Ártico, agrupadas en Participantes Permanentes, poseen un estatuto desconocido en el marco de cualquier otro foro u organización internacional: por su capacidad de influencia y por el método de adopción de decisiones en el Consejo Ártico, ostentan de hecho una capacidad de veto. La capacidad de resistencia del Consejo Ártico, un foro político de peculiar estructura e influencia internacional renovada, quedó probada cuando en 2014 se produjo la anexión de la península ucraniana de Crimea a Rusia, pues la cooperación sobrevivió a las circunstancias¹¹.

3. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ÁRTICA DE LA UNIÓN EUROPEA HASTA 2016: AVANCES, RETROCESOS E IMPACTO DE LA GEOPOLÍTICA

Aunque se puede hablar de la gestación de una política ártica anterior a 2008, con datos e hitos relevantes¹², sería una acción internacional de marcado corte soberanista protagonizada por Rusia el punto de partida de las principales acciones de toma de postura política de los actores internacionales —Estados, organizaciones internacionales, foros políticos, ONG *stakeholders*— hacia la región. En el año 2007, en el marco de la expedición *Arktika*, en su busca de más datos científicos para ofrecer a la Comisión de Límites

¹¹ HEININEN, L., EXNER-PIROT, H. y PLOUFFE, J. (eds.), *The Arctic Council: 20 Years of Regional Cooperation and Policy-Shaping*, Arctic Yearbook 2016, Akureyri, Iceland, Northern Research Forum, 2016; NORD, D. C., *The Arctic Council: Governance within the Far North*. Londres, Routledge, 2016; VALERIEVA YANEVA, Z., *Cooperación circumpolar: el Consejo Ártico y su papel en la gobernanza de la región polar ártica*, Tesis UCM, 2018, <https://eprints.ucm.es/id/eprint/49475/>.

¹² La política ártica de la UE es relativamente reciente, pues el hecho de que Dinamarca como Estado miembro —desde 1973— se extendiera en el Ártico a través de Groenlandia no tuvo gran repercusión en las prioridades políticas del momento. A ello se suma la circunstancia de que, a través de referéndum, la mencionada isla decidiera abandonar las entonces Comunidades Europeas en 1985, con lo cual la proyección ártica de Dinamarca quedaba fuera del ámbito de acción de las Comunidades.

El Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 1994, al extenderse a Noruega y a Islandia, ya supone un interés de la naciente UE por proyectar al menos parte de sus competencias sobre Estados árticos. Ese interés culmina con la adhesión, en 1995, de dos Estados árticos, Suecia y Finlandia.

En 1999 se abre la Dimensión Septentrional de la UE, que integra su interés por el Ártico en el marco de la Política Marítima Integrada. No obstante, este es un interés tangencial —la región ártica en aquel momento no tan lejano en el tiempo, es considerada como un lugar remoto e inaccesible y, por ello, de escaso interés comercial, medioambiental o social— que en el primer decenio del siglo XXI cambia considerablemente debido a acontecimientos mundiales que exigen una toma de postura de la UE hacia el Ártico y la región como escenario geopolítico, siendo el más importante de ello, el cambio climático. Véase CONDE PÉREZ, E., «La construcción de la política ártica de la Unión Europea», *La Ley - Unión Europea*, 31 de octubre de 2017, núm. 52, Wolters Kluwer, 18 pp.; CONDE PÉREZ, E. y VALERIEVA YANEVA, Z., «The European Arctic Policy in Progress», *Polar Science*, 2016, vol. 10, pp. 441-449.

de la Plataforma Continental (CLPC), que corroborasen la petición de Rusia de 2001 de extensión de la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas —en el marco del complejo art. 76 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante, CNUDM)—, dicho país plantó una bandera de titanio en la cordillera submarina de Lomonósov, proclamando «el Ártico es ruso».

Por su parte, las previsiones fundadas en la mejor información científica, concretamente en los informes elaborados por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), en su Cuarto Informe de Evaluación de 2007 y por el *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA) en su Informe de Evaluación del Impacto del Cambio Climático en el Ártico, de 2004, alertaban de la certeza de un Ártico libre de hielo para 2050, con las consecuencias medioambientales, económicas, sociales y políticas que de ello se pudieran derivar. Ello, combinado con la publicación en 2008 de un estudio del Servicio Geológico de Estados Unidos en el que se afirmaba que los recursos por descubrir en las cuencas sedimentarias situadas al norte del Círculo Polar Ártico equivalían a un 5,2 por 100 de las actuales reservas probadas de petróleo en el mundo y un 23,9 por 100 de las reservas probadas de gas, determinó la alarma mundial ante una posible competición descontrolada por los recursos del Ártico¹³.

En reacción y como toma de postura ante los acontecimientos del momento, en mayo de 2008, los cinco Estados costeros árticos —Noruega, Federación Rusa, Estados Unidos, Dinamarca y Canadá— celebraron una reunión histórica en Ilulissat (Groenlandia) de la que saldría la Declaración¹⁴ del mismo nombre en la que los Estados árticos costeros, ante el interés que el Ártico estaba despertando, proclamaron su creencia en que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (en adelante, CNUDM) —el principal tratado internacional relativo a los espacios marinos es el principal marco jurídico para regular sus intereses y aunque Estados Unidos no es parte de la citada Convención, la aplica en tanto que Derecho consuetudinario—; mantienen, asimismo, que las cuestiones de gobernanza y cooperación regional deberían ser asuntos de la estricta competencia de los Estados árticos, contando, eso sí, con la participación activa de los representantes de las poblaciones indígenas. Esta línea política se ha mantenido hasta el momento actual.

En este marco internacional convulso, no es de extrañar que la primera y bienintencionada toma de postura de la UE hacia al Ártico fuera un rotundo fracaso en términos de diplomacia multilateral hacia los Estados árticos, cuando el Parlamento Europeo emite una Resolución sobre el Ártico en 2008¹⁵. En dicha Resolución —ampliamente debatida— se contienen

¹³ MARZO CARPIO, M., «Geología política en el Ártico: petróleo, gas y minerales», *La Vanguardia Dossier*, núm. 81, 2021, p. 31.

¹⁴ <https://arcticportal.org/images/stories/pdf/Ilulissat-declaration.pdf>.

¹⁵ Resolución del Parlamento Europeo sobre la gobernanza del Ártico, 6 de octubre de 2008, en <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P6-RC-2008-0523+0+DOC+XML+V0//ES>.

elementos valiosos sobre los que las políticas posteriores de la UE hacia el Ártico se han sustentado —importancia del cambio climático; relevancia de las poblaciones indígenas del Ártico; cooperación con los vecinos árticos—, pero el Parlamento Europeo —por su peculiar naturaleza como institución de representación de los pueblos de la Unión— incurre en un error de bulto al tratar de equiparar las dos regiones polares del planeta y, en consecuencia, proponer para el Ártico un régimen de gobernanza internacional a semejanza del Sistema del Tratado Antártico.

Para tratar de paliar la desconfianza que había generado en los socios árticos la Resolución del Parlamento Europeo, la UE inicia a través de sus otras instituciones, una labor diplomática sin precedentes, que se concreta en la Comunicación de la Comisión Europea de noviembre de 2008, «La Unión Europea y la región ártica»¹⁶. Los presupuestos de la Comunicación son acertados —protección y preservación del Ártico y su población, promoción del uso sostenible de sus recursos, especialmente de las pesquerías y promoción de la gobernanza del Ártico basada en el respeto de las normas de la CNUDM—, pero incide en una opción política —la preocupación por el bienestar animal como un valor moral asentado en la población europea— que en sus relaciones con los Estados árticos ha salido excepcionalmente cara, constituyendo, de nuevo, un error diplomático de importante calado.

En efecto, la Comunicación de la Comisión Europea, de 2008, al mismo tiempo que anticipaba el interés de la UE por llegar a ocupar el asiento de observador en el Consejo Ártico, anunciaba la posibilidad de adoptar un reglamento en el que, debido al gran impacto moral que las cruentas imágenes de la caza de focas producía en la población europea, se prohibiera el comercio de productos procedentes de la manufactura de dicho animal. La efectiva adopción del Reglamento sobre la prohibición del comercio con productos derivados de la foca —Reglamento CE núm. 1007/2009—¹⁷ implicó la directa oposición de las poblaciones indígenas del Ártico —Participantes permanentes en el Consejo Ártico— a la condición de observador de la UE en dicho foro, un revés diplomático y de imagen pública mayúsculo, que se repetiría en 2015 —reunión del Consejo Ártico de Iqaliut, Canadá— a consecuencia de la oposición, esta vez, de Rusia, que sufrió importantes sanciones de la UE a consecuencia de su invasión de Crimea (2014): un fracaso en su búsqueda de oficialidad con estatuto de observador en el Consejo Ártico que se prolonga hasta el día de hoy, sin grandes consecuencias en el plano de los hechos, pero con un importante coste en términos de imagen pública¹⁸.

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea y la región ártica, COM(2008) 763 final, Bruselas, 20 de noviembre de 2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0763&from=ES>.

¹⁷ Reglamento (CE) núm. 1007/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre, sobre el comercio de productos derivados de la foca, <https://www.boe.es/doue/2009/286/L00036-00039.pdf>.

¹⁸ En particular sobre el asunto relativo al Reglamento sobre productos derivados de la caza de la foca y el lema *No Seal No Deal* de las poblaciones indígenas como oposición a la concesión del estatuto

En este escenario, aderezado por algunos otros documentos sobre la relación de la UE con el Ártico¹⁹, la adopción de la Comunicación sobre la política integrada para el Ártico, de 27 de abril de 2016²⁰, por parte de la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, supuso un punto de inflexión, apoyándose en la idea de la UE como tradicional *soft power* y en las inversiones de la UE en la región para lograr objetivos a largo plazo en la misma. La duda acerca de si la política trazada en la misma podía ser calificada de «integrada», siendo, más bien, una suma de acciones intersectoriales de la UE con impacto en el espacio ártico y su apuesta por la innovación, la ciencia y la investigación como herramientas diplomáticas en su relación con el Ártico y sus *stakeholders*, permanece en el documento más reciente, si bien este alumbra algunas novedades que son dignas de un estudio más pormenorizado en el escenario convulso que llegaría a su culmen con el comienzo de la guerra desatada por Rusia en Ucrania el 24 de febrero de 2022.

4. ¿EL FIN DE LA COOPERACIÓN PACÍFICA EN EL ÁRTICO? (2017-2022)

Con las precisas cautelas derivadas del hecho evidente de que nos encontramos en la actualidad en un momento de tránsito en el que el tablero geopolítico global está por definirse, una serie de acontecimientos geopolíticos internacionales que se han sucedido desde 2017 hasta la agresión unilateral rusa a Ucrania, el 24 de febrero de 2022, y que tienen a la región ártica como escenario de fondo, invitan a repensar si, a día de hoy, la afirmación de que la región ártica es un entorno sustentado en la cooperación pacífica, continúa siendo cierta. Diversas «rupturas árticas» cuestionan esa afirmación, de

de observador a la UE, véase CONDE PÉREZ, E., «La construcción de la política ártica de la Unión Europea», *loc. cit.* Y mucha otra bibliografía especializada, entre otros: HOSSAIN, K., «The EU Ban on the Import of Seal Products and the WTO Regulations: Neglected Human Rights of the Arctic Indigenous Peoples?», *Polar Record*, 2013, vol. 49, núm. 2, pp. 154-166; IGLESIAS SÁNCHEZ, S., «Arctic Indigenous Peoples at European Courts. Issues concerning their effective judicial protection at the CJEU and at the ECtHR», en CONDE PÉREZ, E. e IGLESIAS, S. (eds.), *Global Challenges in the Arctic Region: Sovereignty, Environment and Geopolitical Balance*, Londres, Routledge, 2017, pp. 217-235; MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., «Restricciones comerciales por razones éticas: la prohibición de la Unión Europea a la importación de productos derivados de las focas». *Revista Española de Derecho Europeo*, 2012, vol. 42, pp. 25-48; SELHEIM, N., «The Legal Question of Morality: Seal Hunting and the European Moral Standard» *Social and Legal Studies*, 2016, vol. 25, núm. 2, pp. 141-161; *id.*, «The Goals of the EU Seal Products Trade Regulation: From Effectiveness to Consequence», *Polar Record*, 2015, vol. 51, núm. 3, pp. 274-289; *id.*, «The Neglected Tradition? The Genesis of the EU Seal Products Trade Ban and Commercial Sealing», *The Yearbook of Polar Law*, 2013, vol. 5, núm. 1, pp. 417-450.

¹⁹ Conclusiones del Consejo sobre cuestiones árticas (2009); Resolución del Parlamento Europeo de 2011 sobre el establecimiento de una política sostenible para el Ártico; Comunicación conjunta de la Comisión y el Consejo de 2012; Conclusiones del Consejo de 2014 sobre el desarrollo de una política ártica de la UE.

²⁰ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo Una política integrada de la Unión Europea para el Ártico JOIN/2016/021 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52016JC0021>.

entre las que destacan la militarización creciente; el impacto de la administración Trump (2017-2021) en la región; el interés creciente de China y, como culminación, la suspensión de la cooperación en el más exitoso ejemplo de gobernanza ártica, el Consejo Ártico.

4.1. Creciente militarización en el Ártico

Durante el largo periodo de la Guerra Fría, el Ártico fue un privilegiado teatro de operaciones de las maniobras de disuasión de las dos grandes potencias²¹. Lo que resulta preocupante es que esta tendencia se ha incrementado notablemente desde comienzo del siglo XXI, especialmente desde el año 2017 en adelante.

Por un lado Rusia...

La estrategia política ártica de la Federación Rusa titulada «Fundamentos de la política estatal de la Federación Rusa en el Ártico en el periodo hasta 2020», adoptada por el presidente D. Medvedev en septiembre de 2008 y continuada en el Decreto «Sobre los fundamentos de la política estatal de la Federación Rusa en el Ártico para el periodo hasta 2035» (5 de marzo de 2020)²², es una narrativa que responde a esta remilitarización, en una apuesta por el dominio del hombre sobre la naturaleza en entornos hostiles, como el Ártico, una gesta en la que se basa el nacionalismo ruso representado en su presidente, V. Putin. Tal y como se recoge en el informe del *Center for Strategic and International Studies* (CSIS)²³, la presencia militar de Rusia en el Ártico busca alcanzar tres objetivos:

1. Establecer una línea de defensa avanzada contra la incursión extranjera a medida que el Ártico atrae una mayor inversión internacional²⁴.

²¹ Durante la Segunda Guerra Mundial, el Ártico fue un espacio para el aprovisionamiento de recursos minerales estratégicos para las potencias enfrentadas, especialmente Alemania conseguía hierro procedente de Suecia a través de Noruega. Terminada la guerra, en el periodo de Guerra Fría, el Ártico experimentó altos niveles de militarización, con el emplazamiento de misiles intercontinentales balísticos, armas nucleares y misiles de largo alcance, <https://www.thearcticinstitute.org/the-history-and-future-of-arctic-state-conflict-the-arctic-institute-conflict-series/>.

Por su parte, la base militar de Estados Unidos en Thule (Groenlandia) fue construida durante la Segunda Guerra Mundial con el fin de mantener a Groenlandia Libre de la ocupación que sufría Dinamarca en el continente. Desde entonces, la base ha servido para proporcionar a Estados Unidos un Sistema de Alerta Temprana de Misiles Balísticos Intercontinentales. Actualmente es cuartel del 821 Air Base Group, con responsabilidades de apoyo dentro del Área de Defensa de Thule.

²² <http://kremlin.ru/acts/news/62947>.

²³ Véase, in extenso, MELINO, M. y CONLEY, H. A., *The Ice Curtain: Russia's Arctic Military Presence*, CSIS, <https://www.csis.org/features/ice-curtain-russias-arctic-military-presence>.

²⁴ La Flota del Norte tiene su base en Severomorsk, en la península de Kola, en el Ártico occidental. Desde allí, tiene jurisdicción sobre la región noroeste del país, así como sobre el océano Ártico, y tiene la tarea de proteger la costa norte de Rusia. La flota cuenta con los activos terrestres, aéreos y navales más avanzados del Ártico de Rusia. *Ibid*.

En la península de Kola, Rusia emplea el concepto de «bastión estratégico», un perímetro reforzado de denegación y prohibición marítima que se extiende hacia el Mar de Barents, el Mar de Noruega y, más al oeste, hasta la brecha GIUK (Groenlandia-Islandia-Reino Unido). BOULÈGUE, M., «La creciente militarización del Ártico», *La Vanguardia dossier*, octubre-diciembre de 2021, núm. 81, p. 61.

2. Asegurar el futuro económico de Rusia²⁵.
3. Crear un escenario para proyectar poder, principalmente en el Atlántico Norte y frente a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (en adelante, OTAN) como principal rival²⁶.

Más recientemente y en respuesta a la escalada de sanciones internacionales contra Rusia, un miembro del parlamento ruso exigió que Alaska, comprada por Estados Unidos a Rusia en 1867, volviera al control ruso, un gesto posiblemente retórico que, no obstante, reflejaba el deterioro de la relación entre las dos potencias mundiales²⁷.

Y por otro, los aliados en la OTAN²⁸...

El Pentágono está trabajando para reconstruir las habilidades para el clima frío que se descuidaron durante dos décadas de guerra en Irak y Afganistán. La Fuerza Aérea ha transferido docenas de aviones de combate F-35 a Alaska, anunciando que el Estado albergará «combatientes más avanzados que cualquier otro lugar del mundo». El año 2021, el Ejército de Estados Unidos lanzó su primer plan estratégico para «Recuperar el Dominio del Ártico»²⁹. La Armada de Estados Unidos también ha desarrollado un plan para proteger los intereses estadounidenses en la región, advirtiendo que la debilidad allí significaría que «la paz y la prosperidad serán cada vez más desafiadas por Rusia y China, cuyos intereses y valores difieren drásticamente de los nuestros»³⁰. El Concepto estratégico de la OTAN acordado en la Cumbre de Madrid de 29 y 30 de junio de 2022 se sustenta en el reto que Rusia, pero también China, representan para la organización y para la paz y estabilidad mundiales.

Por su parte, *Cold Response* son ejercicios militares que se celebran cada dos años en Noruega y que dicho país dirige con los países socios y aliados de la OTAN. En este año 2021/2022 han participado 35.000 soldados de 26 países³¹ (incluida Noruega). Ha sido el mayor ejercicio dirigido por noruegos en

²⁵ Los principales proyectos e infraestructura se centran en el desarrollo de los recursos naturales y la protección de su paso marítimo, la Ruta del Mar del Norte (NSR). La NSR se extiende desde el Estrecho de Bering en el este hasta el Puerto de Kara en el oeste, cubriendo aproximadamente 3.500 millas (5.600 kilómetros). <https://www.csis.org/features/ice-curtain-russias-arctic-military-presence>.

²⁶ «La ambición de Rusia es impedir el acceso a un entorno operativo disputado en dirección a la brecha GIUK y más al sur hacia el Atlántico Norte. La garantía de la libertad de navegación en la región ocupa un lugar destacado en las recientes maniobras militares regionales rusas. Eso tiene consecuencias directas sobre la OTAN y sus aliados en términos de libertad de navegación, así como de acceso no disputado más allá del Atlántico Norte», BOULEGUE, M., *op. cit.*, p. 61.

²⁷ BAKER, M., «With Eyes on Russia, the U.S. Military Prepares for an Arctic Future», *New York Times*, 27 de marzo de 2022, <https://www.nytimes.com/2022/03/27/us/army-alaska-arctic-russia.html>.

²⁸ Tratado del Atlántico Norte, Washington D. C., 4 de abril de 1949, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es.

²⁹ *Regaining Arctic Dominance. The U.S. Army in the Arctic*, 2021, <https://api.army.mil/e2/c/downloads/2021/03/15/9944046e/regaining-arctic-dominance-us-army-in-the-arctic-19-january-2021-unclassified.pdf>.

³⁰ BAKER, M., *op. cit.*

³¹ Los 23 países de la OTAN que envían fuerzas al ejercicio son Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Países Bajos, Italia, Grecia, Turquía, Alemania, España, Polonia,

su propio territorio noruego desde la década de 1980. *Trident Juncture* 2018 fue el ejercicio más grande en territorio noruego desde la década de 1980, aunque bajo el mando conjunto de la OTAN³².

Por otro lado, desde la agresión rusa a Ucrania y con fuerza creciente y apoyo mayoritario de las opiniones públicas de ambos países, Suecia y Finlandia, valoraron y solicitaron pasar a ser miembros de la Alianza Atlántica. La adhesión, cuando se realice, pues la firma de los Protocolos de adhesión en los 30 Estados miembros de la OTAN llevará su tiempo, supondrá un cambio sin precedentes, pues Suecia lleva más de doscientos años sin vincularse a ninguna alianza defensiva y Finlandia, tras su derrota en la Segunda Guerra Mundial por las fuerzas soviéticas, decidió abrazar la neutralidad. El gesto aspira a tratar de contener al vecino ruso y disuadirlo de continuar en su avance hacia occidente. Por otra parte, el proceso de adhesión es largo e implica la aceptación del resto de Estados miembros de la OTAN, con la posibilidad —remota— de que alguno pudiera oponerse³³.

En cualquier caso, y ante la posibilidad de que el mero anuncio de la adhesión pudiera soliviantar al vecino ruso, ha determinado que Helsinki y Estocolmo hayan buscado el amparo de la OTAN en tanto el proceso efectivamente concluye. Tanto los funcionarios suecos como los finlandeses han subrayado que en realidad no buscan «garantías», que serían legalmente vinculantes y, por tanto, inverosímiles, sino «garantías o apoyo de seguridad».

Lo cierto es que ambos países podrán contribuir significativamente a las capacidades de la Alianza Atlántica, especialmente el finlandés. Sus ejércitos ya son en su mayoría interoperables con la OTAN, gracias en parte a su membresía en la Asociación para la Paz de la OTAN³⁴ desde 1994 y *Enhanced Opportunity Partners* (EOP)³⁵ veinte años después, dos estructuras que aseguran una cooperación más fluida con la organización militar. Realizan regularmente ejercicios con la OTAN, han trabajado bajo el mando de la OTAN en los Balcanes Occidentales y Afganistán, así como desde que comenzó la invasión de Rusia el 24 de febrero, y los ministros y diplomáticos finlandeses han asistido a la mayoría de las reuniones de la OTAN³⁶.

El reto no ha quedado sin respuesta por parte de Rusia, que ha anunciado que, de hacerse efectiva la adhesión de ambos países, tendría que in-

República Checa, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía, Eslovenia, Croacia, Montenegro y Macedonia del Norte. Además, participaron los países socios Finlandia y Suecia.

³² <https://www.nato.int/cps/en/natohq/157833.htm>.

³³ MESEGUER, M., «Finlandia y Suecia planean solicitar esta semana su ingreso en la OTAN», *La Vanguardia*, 11 de mayo de 2022, <https://www.lavanguardia.com/internacional/20220511/8257649/finlandia-suecia-planean-solicitar-semana-ingreso-otan.html>. Turquía mantuvo el veto a la adhesión de Suecia y Finlandia hasta el último momento, condicionándola a que sus exigencias sobre el PKK fueran atendidas, así como que se pusiera fin al embargo de armas a dicho país.

³⁴ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50349.htm.

³⁵ https://www.nato.int/cps/em/natohq/topics_132726.htm.

³⁶ JOZWIAK, R., «Explainer: All You Need to Know As Finland and Sweden Inch Closer to NATO», *Radio Free Europe. Radio Liberty*, 9 de mayo de 2022, <https://www.rferl.org/a/finland-sweden-nato-membership-explainer-russia-ukraine/31841209.html>.

crementar su presencia militar en el Báltico e incluso ha anunciado como posibilidad más plausible el despliegue de armas nucleares en la región del mar Báltico, especialmente en Kaliningrado pero también en la península de Kola. La guerra híbrida es otra amenaza a valorar; de hecho, incluso en tiempos de paz, ambos países han sufrido ataques a su integridad territorial por parte de Rusia³⁷.

4.2. La creciente presencia de China en la región ártica

Particularmente relevante es el interés de China en la región ártica, contemplado con preocupación en no pocos países tanto de la región ártica como fuera de esta. En su Estrategia ártica, publicada en 2018³⁸, China se proclamó a sí misma como un «Estado cercano al Ártico», una etiqueta que desde entonces ha suscitado controversia y expectación, especialmente porque China define el Ártico como una nueva frontera estratégica, escenario de rivalidad por la extracción de sus riquezas, hasta el punto de que un alto representante del Instituto de Investigación Polar China cataloga los recursos árticos como los «tesoros más competitivos»; por su parte, la Ley de Seguridad Nacional da cobertura legal a China para protegerlos y los dirigentes del Partido Comunista Chino han sugerido que los derechos de China sobre los recursos árticos han de ser proporcionales a su población³⁹.

El concepto de política más reciente y ambicioso ha sido, en cualquier caso, la Iniciativa *Belt and Road* (BRI) que se presentó en 2013 y se formalizó en 2017 como la Ruta de la Seda moderna⁴⁰. La política implica inversiones en infraestructuras en más de 70 países y en organizaciones internacionales, la creación de seis corredores de desarrollo internacional en Asia, Europa, África y Medio Oriente, y tres «pasajes económicos azules» en el océano Índico, en el océano Pacífico y uno diseñado para llegar al norte de Europa a través del océano Ártico. En 2017, el proyecto chino-ruso Yamal

³⁷ «Russia Violates Finnish Airspace as Helsinki Mulls NATO», *The Moscow Times*, 4 de mayo de 2022, <https://www.themoscowtimes.com/2022/05/04/russia-violates-finnish-airspace-as-helsinki-mulls-nato-a77580>.

³⁸ http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm.

³⁹ DOSHI, R., DALE-HUANG, A. y ZHANG, G., «Northern expedition: China's Arctic activities and ambitions», *Brookings Report*, 2021, pp. 2, 10 y 14, <https://www.brookings.edu/research/northern-expedition-chinas-arctic-activities-and-ambitions/>.

⁴⁰ Xi anunció inicialmente la estrategia como *Silk Road Economic Belt* durante una visita oficial a Kazajistán en septiembre de 2013. La iniciativa se incorporó a la Constitución de China en 2017, véase ROCHA PINO, M., «Los proyectos de integración megarregional de China: el caso de la iniciativa Cinturón y Ruta (CYR)», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2017, núm. 17, pp. 547-589; SUN, Y., «Defining the Chinese Threat in the Arctic», *The Arctic Institute*, 2020, <https://www.thearcticinstitute.org/defining-the-chinese-threat-in-the-arctic/>; id., *The Northern Sea Route: The Myth of Sino-Russian Cooperation*. Policy report by The Henry L. Stimson Center, pp. 1-16, <https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Stimson%20-%20The%20Northern%20Sea%20Route%20-%20The%20Myth%20of%20Sino-Russian%20Cooperation.pdf>; TILLMAN, H., JIAN, Y., NIELSSON, E. T. y THOR, E., «The Polar Silk Road.China's New Frontier of International Cooperation», *China Quarterly of International Strategic Studies*, 2018, vol. 4, núm. 3, pp. 345-362.

LNG⁴¹ inauguró la asociación en el Ártico. Todo ello determinó que en 2017 Rusia y China acordaran el establecimiento de una *Ice Silk Road* con el fin de extender la cooperación bilateral de la Ruta Marítima del Norte (NSR) o Paso Noreste⁴². El concepto *Ice Silk Road* es utilizado de hecho de forma intercambiable con el de *Polar Silk Road* y equivale a una referencia a la cooperación chino-rusa en el Ártico que se podría extender a otros ámbitos geográficos como Norteamérica, Asia y el oeste de Europa, incluido el Paso Noroeste e, incluso, el Paso Transpolar. Los medios chinos de comunicación se han referido a la apertura del Paso Noreste como un valor en la construcción de su *Ice Silk Road* y han señalado que el denominado «Paso Económico Azul» entre el Ártico y Europa es el corazón de la *Polar Silk Road*⁴³.

Así, esta megaestrategia de inversiones en infraestructuras enlaza claramente con los intereses de Rusia, si bien China no ha descuidado su avance diplomático con los otros países árticos, consistente en un juego perverso basado en la diplomacia y el castigo a partes iguales⁴⁴. Como parte de su expansión científica, China construyó en las islas Svalbard —bajo soberanía noruega, aunque con un régimen internacional de aprovechamiento de sus recursos establecido en el Tratado de París de 1920— la Estación del Río Amarillo, en 2004; Suecia permitió, por su parte, que China construyera su primera instalación satelital. Las actividades chinas en Noruega, con la Estación Río Amarillo, y en Suecia, con su instalación satelital, inaugurada en diciembre de 2016, han sido consideradas una posible fuente de coerción económica y política para ambos países⁴⁵.

⁴¹ Yamal LNG es una empresa conjunta basada en una planta de gas natural licuado (GNL) ubicada en Sabetta, al noreste de la península de Yamal, Rusia. Además de la planta de GNL, el proyecto incluye la producción en el campo de gas Yuzhno-Tambeyskoye y la infraestructura de transporte, incluido el puerto marítimo y el aeropuerto de Sabetta. En la actualidad, aunque amenazado por el efecto de las sanciones en los proveedores, está en construcción el Proyecto *Arctic LNG2*, que se está desarrollando en la península de Gydan, en la parte norte de Siberia, Rusia.

⁴² La Ruta del Norte o Paso Noreste es un conjunto de rutas marítimas que conectan los océanos Pacífico y Atlántico desde el archipiélago de Nueva Zembla hasta el estrecho de Bering. Rusia ha creado —sin oposición internacional— un sistema de control administrativo de la navegación por esta ruta.

⁴³ DOSHI, R., DALE-HUANG, A. y ZAHNG, G., *op. cit.*, p. 36.

⁴⁴ Particularmente destacable, algo que comparte con Estados Unidos, es el interés de China en Groenlandia y en la posible explotación de sus tierras raras. Ha de tenerse en cuenta que China es el mayor productor mundial de tierras raras —un conjunto de 17 elementos metálicos que se utilizan principalmente para la producción de alta tecnología, electrónica e incluso tecnologías renovables—.

Hay un gran depósito de tierras al sur de Groenlandia. La explotación de esta mina por parte de una empresa australiana —cuyo accionariado es mayoritariamente chino— provocó una gran polémica en Groenlandia. La población se dividió. Durante la campaña de votación para las elecciones de 2021, este fue un tema candente en el que la mayoría del electorado se inclinó a favor del partido izquierdista inuit que había prometido prohibir el proyecto minero para la explotación de tierras raras. JAMASMIE, C., *Greenland bans uranium mining, blocking vast rare earths project*, 10 de noviembre de 2021, <https://www.mining.com/greenland-bans-uranium-mining-blocking-vast-rare-earths-project/#:~:text=Greenland%20is%20currently%20home%20to,for%20rubies%20and%20pink%20sapphires.>

⁴⁵ China castigó a ambos países por acciones incluso ajenas al control político de ambos: es el caso de la obtención del Premio Nobel de la Paz por el disidente chino Liu Xiaobo y del secuestro del ciudadano sueco Gui Minhai. Ambas situaciones fueron manejadas por Suecia y Noruega de forma sumisa a China: Noruega apoyó la entrada de China en el Consejo Ártico con el estatuto de observador, en 2013,

En general, la política actual de China implica la adquisición de conocimientos sobre la región —fundamentalmente con una finalidad estratégica, para cultivar una identidad ártica por parte de China—⁴⁶; proteger, explotar y participar en la gestión del océano Ártico, ofreciendo su cara más amable a través de la participación en el Acuerdo para prevenir las pesquerías no reguladas en el Ártico Central (2017); salvaguardar los intereses comunes de la comunidad internacional; y promover el desarrollo sostenible en la región.

No obstante, es particularmente destacable que las declaraciones militares de China señalan que el juego de las grandes potencias puede exigir el uso de la fuerza armada. La realidad es que, con las diferentes voces que utiliza en el Ártico —interna⁴⁷ y la exterior, hacia las audiencias extranjeras—, China aspira a ser una «gran potencia polar» hacia el año 2030⁴⁸.

4.3. Trump en la Casa Blanca: malas noticias para el Ártico

La Presidencia de Obama y su buena sintonía con el primer ministro canadiense Trudeau trajeron un ímpetu de medidas medioambientalistas en el Ártico. En marzo de 2016, ambos dirigentes anunciaron una nueva asociación para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos en el cambiante Ártico, con asociaciones indígenas y del norte, y un liderazgo responsable basado en la ciencia. Estados Unidos y Canadá designaron la gran mayoría de las aguas bajo sus respectivas soberanías en los mares de Chukchi y Beaufort como indefinidamente fuera de los límites para la explotación de petróleo y el gas en alta mar. Es más, en respuesta directa a las solicitudes de las comunidades nativas de Alaska, el presidente Obama creó el Área de Resiliencia Climática del Mar de Bering del Norte que protege los recursos culturales y de subsistencia de más de 80 tribus, así como una de las migraciones estacionales más grandes de mamíferos marinos en el mundo. Además, Arctic Funders Collaborative (AFC), un grupo de 11 fundaciones filantrópicas estadounidenses, canadienses e internacionales, anunciaron la coordinación y movilización de aproximadamente 27 millo-

mientras que Suecia se mantuvo quieta y aguantó estoicamente las amenazas chinas. DOSHI, R., DALE-HUANG, A. y ZAHNG, G., *op. cit.*, pp. 18-21.

⁴⁶ Las expediciones científicas chinas al Ártico, especialmente a bordo de su rompehielos insignia *Xuelong* (Snow Dragon), han sido numerosas, con abundante tripulación. Por otro lado, ha establecido centros satelitales en varios Estados árticos, como Noruega, Islandia y Suecia, que ha usado para probar nuevas tecnologías, inaugurada en diciembre de 2016.

⁴⁷ La voz interna es más cínica, mientras que la externa es complaciente con el discurso general, según los autores del Informe Brookings. Ello se pone de manifiesto en el hecho de que China parece alinearse externamente con el sistema de gobernanza mundial, regido por el Derecho internacional y sus instrumentos jurídicos; sin embargo, internamente, China está a favor de reescribir la gobernanza incluyendo los conceptos de Ruta de la Seda Polar y «comunidad en el reparto del futuro de la Humanidad», ideas cuyo contenido está por determinarse, pero que, en cualquier caso, suscitan inquietud. DOSHI, R., DALE-HUANG, A. y ZAHNG, G., *op. cit.*, pp. 8-17.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 9.

nes de dólares en recursos para programas en todo el Ártico durante los siguientes años⁴⁹.

También entre 2015 y 2016, el presidente Obama, aplicando la *Outer Continental Shelf Lands Act* de 1953 (OCSLA), prohibió las concesiones para la explotación de petróleo y gas en el 98 por 100 de las aguas árticas de Estados Unidos y en partes del océano Atlántico. Esto fue recibido con gran alegría por parte de los grupos medioambientalistas y de los grupos indígenas de Alaska, al considerar esta medida una gran victoria. La zona de la plataforma continental extendida protegida por la ley es una zona rica en vida natural y salvaje y muy vulnerable a los potenciales derrames de crudo. No obstante, desde una perspectiva crítica, también se ha considerado que las órdenes ejecutivas de Obama no eran más que una operación de puro maquillaje medioambiental, pues, en realidad, se trataba de zonas con escaso potencial para la pesca; existía la sombra del terrible accidente de Deepwater en el Golfo de México (2010) y los precios del petróleo habían bajado de forma notable, por lo que la explotación de recursos energéticos en el Ártico —particularmente compleja— en realidad no era conveniente.

Sea como fuere, en 2017, ese logro medioambiental se fue al traste cuando el presidente Trump (cuya presidencia se extendió del 20 de enero de 2017 al 20 de enero de 2021) emitió la Orden ejecutiva 13795 revirtiendo el legado del anterior mandatario. El fundamento que utilizó Trump fue la Sección 12a) de la OCSLA. La realidad es que dicha Sección solo permite que el presidente conceda protección frente a las posibles licitaciones de explotaciones, no que las revoque, siendo únicamente el Congreso el órgano con poder de revocación. En base a dicho argumento los representantes del Natural Resources Defence Council (NRDC) y Earthjustice decidieron judicializar el caso ante la Corte Federal de Alaska y en representación de una amplia coalición: League of Conservation Voters, NRDC, Sierra Club, Alaska Wilderness League, Defenders of Wildlife, Northern Alaska Environmental Center, Resisting Environmental Destruction on Indigenous Lands (REDOIL), Center for Biological Diversity, Greenpeace and the Wilderness Society. El caso ha pasado por diversas instancias judiciales y periplos administrativos⁵⁰ hasta que en abril de 2021 el Noveno Circuito de la Corte de Apelaciones de Alaska se inclinó a favor de la coalición. Las malas noticias para el Ártico, derivadas de la política del presidente D. Trump, acababan de comenzar.

⁴⁹ <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/20/united-states-canada-joint-arctic-leaders-statement>.

⁵⁰ En 2018 la Corte de Distrito reconoció el derecho de los demandantes. En 2019 decidió que la Orden Ejecutiva de Trump era ilegal y restauró las medidas adoptadas por Obama. El gobierno de Trump —con el apoyo del estado de Alaska y el American Petroleum Institute— apeló la decisión ante el Circuito Noveno de la Corte de Apelaciones. BUCHTA, N. y JORGENSEN, Q., «League of Conservation Voters v. Trump: a Potential Blueprint to Challenging Environmental Policy Rollbacks», *Alaska Law Review*, 2019, vol. 36, núm. 1, pp. 109-118; LADISLAW, S. y ROSS, G., *The Trump Administration's Rollback of Environmental Regulations*, Center for Strategic and Security Studies (CSIS), 29 de marzo de 2017, <https://www.csis.org/analysis/energy-fact-opinion-trump-administrations-rollback-environmental-regulations>.

Otro «peculiar» episodio de la política exterior ártica de Trump fue el anuncio de su deseo de comprar Groenlandia a Dinamarca, realizado en varias ocasiones⁵¹, pero lanzado formalmente en agosto de 2020. El interés de Trump en la isla era fundamentalmente geopolítico y un reto al interés compartido —aunque de forma más sutil en su expresión— por China. Groenlandia⁵² es importante para Estados Unidos por varios motivos:

— Interés geoestratégico: Groenlandia se encuentra en el camino de las principales rutas marítimas árticas que se están abriendo con el deshielo derivado del cambio climático, lo que le otorga un interés estratégico de primera magnitud. Por otra parte, la isla es rica en múltiples recursos naturales prácticamente vírgenes: agua dulce, minerales raros y uranio, entre los más destacados.

— Interés militar: la Base Aérea Thule es la instalación más septentrional de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, ubicada a 750 millas al norte del Círculo Polar Ártico. La base alberga el 12.º Escuadrón de Alerta Espacial que opera un Sistema de Alerta Temprana de Misiles Balísticos diseñado para detectar y rastrear misiles balísticos intercontinentales lanzados contra América del Norte⁵³. Así, el anuncio de la administración Trump era un mensaje fuerte para otros países interesados también en el control de Groenlandia, particularmente, China y Rusia.

Otra de las decisiones árticas más controvertidas de la administración Trump fue el anuncio de que el Refugio Nacional de Vida Silvestre del Ártico —más conocido por sus siglas en inglés ANWR (Arctic National Wildlife Refuge)—⁵⁴ se abriría a una subasta pública para la concesión de licencias de exploración y explotación petrolera y gasística. El ANWR es un paraíso en la Tierra, pues contiene la más amplia variedad de especies animales y vegetales de toda la región ártica y es parte de la historia ancestral del pueblo *gwitch'in*. Además de eso, en el Refugio se halla la llamada Área 1002, en la llanura costera, en la que en el Servicio Geológico de Estados Unidos llevó a cabo un estudio de la presencia de recursos fósiles, estimando en una alta

⁵¹ STEPHEN, K., *U.S. Interest in Greenland - On a Path Towards Full Independence?*, 2011, <https://www.thearcticinstitute.org/us-interest-will-help-greenland/>.

⁵² Groenlandia es la mayor isla del mundo, poblada mayoritariamente por población indígena inuit, rica en múltiples recursos naturales. Tras ser una colonia de Dinamarca durante buena parte del siglo XIX, pasó a ser parte del Reino de Dinamarca en 1953. En 1979 obtuvo el Acta de autogobierno que se expandió en 2009 a responsabilidades en materia judicial y policial y en recursos naturales. Dinamarca mantiene el control de la política exterior y en materia de defensa. Groenlandia votó su salida de las entonces Comunidades Europeas en 1985.

⁵³ <https://dk.usembassy.gov/our-relationship/u-s-greenland/thule-air-force-base/>.

⁵⁴ Una extensa región que se encuentra en el extremo noreste de Alaska, donde coexisten a la perfección los ecosistemas ártico y subártico y que es el área de naturaleza salvaje más extensa de Estados Unidos y de toda la región ártica. Bajo la Presidencia de J. Carter, en 1980, el Refugio fue incluido en la Ley de Conservación de Tierras de Interés Nacional de Alaska (Alaska National Interest Lands Conservation Act, ANILCA), ley federal que otorga especial protección, distinguiendo entre diversos grados. Véase, *in extenso*, CONDE PÉREZ, E., «Un (pen)último anuncio de la administración Trump, antes de morir: Se subastan concesiones de explotación de petróleo en el Refugio de Vida Silvestre del Ártico», *ICEI Pape*, 2020, núm. 23, <https://www.ucm.es/icei/file/icei-paper-n23-elena-conde2>.

probabilidad que más de 11,8 millones de barriles de petróleo podrían ser técnicamente recuperables en la zona.

La propuesta del presidente Trump, que contaba con apoyos basados fundamentalmente en tres ideas —reducir dependencia energética del exterior; creación de puestos de trabajo; ventaja diplomática en la delimitación pendiente del Mar Beaufort, frente a Canadá—, también encontró fuerte resistencia, tanto en Estados Unidos como fuera del país —especialmente grupos medioambientalistas y poblaciones indígenas especialmente afectadas—, y solo la rocambolesca derrota de D. Trump en las elecciones presidenciales de 2020 y su sustitución en el cargo por J. Biden pondrían fin a esta arriesgada aventura, aunque no sin controversia⁵⁵.

En consonancia con esta toma de postura tan polémica, otro de los «hitos árticos» del presidente Trump sería el fiasco de la Reunión Ministerial del Consejo Ártico en Rovaniemi, Finlandia, el 6 de mayo de 2019. En dicha reunión, M. Pompeo, secretario de Estado de Estados Unidos, advirtió a China y a Rusia contra la posible realización de actividades agresivas en el Ártico. Además, en su discurso echó un pulso al resto de los Estados árticos, citando el cambio climático como una ventana de oportunidad para la explotación de las riquezas de la región. La situación fue tan extrema que, por primera vez en su historia, el Consejo Ártico no pudo acordar una Declaración Conjunta con la que concluir su trabajo y los logros obtenidos en los dos años de presidencia finlandesa⁵⁶.

4.4. La ruptura del Consejo Ártico (2022)

El histórico discurso del presidente ruso M. Gorbachov en Múrmansk pondría en marcha un proceso en el que la actividad diplomática de finlandeses y canadienses para llevarlo a buen puerto sería clave, y que culminaría con la creación del Consejo Ártico a través de la Declaración de Ottawa, en 1996. Siendo un foro político *decision-shaping* en lugar de *decision-making* —aunque recientes evoluciones apuntan a una evolución en este sentido⁵⁷— y estando li-

⁵⁵ DAVENPORT, C., FOUNTAIN, H. y FRIEDMAN, L., *Biden Suspends Drilling Leases in Arctic National Wildlife Refuge*, 2020, <https://www.nytimes.com/2021/06/01/climate/biden-drilling-arctic-national-wildlife-refuge.html>; MALO, S., *Alaskan agency sues Biden admin over Arctic refuge drilling freeze*, 2021, <https://www.reuters.com/legal/litigation/alaskan-agency-sues-biden-admin-over-arctic-refuge-drilling-freeze-2021-11-05/>.

⁵⁶ SENGUPTA, S., *United States Rattles Arctic Talks With a Sharp Warning to China and Russia*, 6 de mayo de 2019, <https://www.nytimes.com/2019/05/06/climate/pompeo-arctic-china-russia.html>; GULLIKSON, S. y BREM, M., *Did Not Manage to Agree: First Ever Arctic Council Ministerial Meeting Without Joint Declaration*, 7 de mayo de 2019, <https://www.highnorthnews.com/en/first-ever-arctic-council-ministerial-meeting-without-joint-declaration>.

⁵⁷ «A pesar de carecer del estatuto de organización internacional convencional, el Consejo es muy activo y últimamente ha aumentado su importancia. [...] En evidencia de tal afirmación podemos señalar la conclusión bajo sus auspicios de varios acuerdos relevantes, a saber: el Acuerdo para Mejorar la Cooperación Científica en el Ártico de 2017; el Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Preparación y Lucha contra la Contaminación Marina por Hidrocarburos en el Ártico de 2013 y el Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Servicios Aeronáuticos y Marítimos de Búsqueda y Salvamento en el Ártico

mitada su actividad por voluntad propia a la cooperación científica y medioambiental⁵⁸, ha logrado, sin embargo, una relevancia notable en la escena internacional, algo de lo que es prueba la candidatura creciente de terceros Estados y organizaciones internacionales a la adquisición del estatuto de observador; el impacto de sus informes medioambientales y científicos y, como ya he señalado, la presencia y poder de las poblaciones indígenas como Participantes Permanentes en la estructura y sistema de decisiones del Consejo.

Por ello, se puede decir que fue un hecho sin precedentes el que tuvo lugar cuando, como respuesta a la invasión rusa de Ucrania que comenzó el 24 de febrero de 2022, siete de las ocho naciones del Ártico —Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia— censuraron a Rusia por sus actividades de guerra en Ucrania y anunciaron que suspenderían temporalmente su participación en las reuniones del Consejo Ártico.

El gesto no está exento de consecuencias ni de simbolismo. El Consejo Ártico, como se ha señalado, fue el resultado de una iniciativa del presidente de la Unión Soviética, M. Gorbachov, quien propuso en 1987 transformar el Ártico en un «polo de paz», libre de las tensiones geopolíticas que definían las actividades de los países miembros en otras partes del mundo. Esa paz se mantuvo durante los últimos días de la Guerra Fría e incluso cuando Rusia, que además ocupa en la actualidad la presidencia rotatoria del Consejo⁵⁹, se anexionó la península ucraniana de Crimea en 2014. Esa acción decidida en favor de la cooperación circumpolar determinó que, a principios de 2022, los legisladores de Noruega nominaron al Consejo para el Premio Nobel de la Paz.

de 2011. Ciertamente, estos acuerdos concluidos suponen un cambio significativo en la percepción del Consejo Ártico como foro político: esto significa básicamente que el Consejo ha pasado de tener un mandato meramente consultivo a ser un órgano influyente capaz de reaccionar ante los asuntos más apremiantes que enfrenta la región. Ambos acuerdos son también prueba de que aun cuando el Consejo Ártico sigue siendo un organismo de derecho blando (*soft law*), está utilizando instrumentos de derecho duro (*hard law*) para influir no solo en la región, sino también en la conducta del resto de los actores interesados»; véase VALERIEVA YANEVA, Z., *op. cit.*, pp. 380-381.

⁵⁸ Una nota a pie de página al art. 1 de la Declaración de Ottawa especifica que el Consejo «no debería abordar cuestiones de seguridad militar». Se ha especulado con el hecho de que la referencia en condicional a lo que debería hacer el Consejo implica que nada impide que el foro político aborde de hecho los temas militares, siempre y cuando existiera consenso entre sus miembros. RHEMANN, J., «Looking Within and Outside of the Arctic to Increase the Governance capacity of the Arctic Council», en AXWORTHY, T. S., KOIVUROVA, T. y HASANAT, W., *The Arctic Council: its place in the future of Arctic Governance*, The Gordon Foundation, Munk School of Global Affairs, 2012, pp. 29-58.

⁵⁹ El Consejo Ártico tiene una peculiar estructura: el más alto nivel de reuniones en el Consejo Ártico tiene lugar a través de las Reuniones ministeriales, que se reúnen cada dos años. Entre medias de esas reuniones, el trabajo del Consejo es dirigido por los *Senior Arctic Officials* (en adelante, SAO) junto con Representantes de los Participantes Permanentes. Al final de los dos años de Presidencia —actualmente ostenta la presidencia la Federación Rusa, hasta 2023 y luego será el turno de Noruega—, se produce una Reunión ministerial, que es la culminación del periodo, en la que los Estados miembros suelen estar representados por un ministro de Asuntos Exteriores, de Asuntos Nórdicos o de Medio Ambiente. En el curso de esta reunión se adopta una Declaración formal, pero no obligatoria, que adopta el nombre de la ciudad donde se reúne, resume los logros conseguidos y establece la labor futura del Consejo. La Declaración aborda cuestiones relativas al cambio climático, desarrollo sostenible, evaluación y gestión del Ártico, contaminantes y en general el trabajo de los cinco Grupos de Trabajo del Consejo. CONDE PÉREZ, E., «Geopolítica del Ártico...», *op. cit.*, p. 116.

La congelación del Consejo Ártico es una pérdida en muchos frentes, la cooperación en la región es esencial para la seguridad global y se ha perdido una valiosa línea de cooperación con Moscú. Algunos especialistas alertan del enorme riesgo para la seguridad internacional de un vacío institucional en el Ártico y lanzan propuestas imaginativas al respecto, para superar el actual *impasse*: «el mundo entero se beneficiará si el Polo Norte puede evitar el destino de la militarización, una costosa carrera armamentista y el terrible espectro de la guerra. Idealmente, involucrar a Rusia dentro de un conjunto ampliado de instituciones regionales (un Consejo Ártico fortalecido, sin duda, pero también un nuevo foro militar) precipitaría una espiral de cooperación, aumentando dicha cooperación que podría ayudar a disminuir las tensiones en otros lugares. Incluso si la colaboración se limitara al Ártico, esto impulsaría la seguridad global»⁶⁰.

De forma posibilista, algunos autores han aludido a la posibilidad de seguir cooperando a través de estructuras de diálogo ya existentes, como es el caso del Consejo Nórdico de Ministros, que podría llegar a invitar a otros Estados árticos —como Canadá y Estados Unidos— e incluso a las poblaciones indígenas, a sus reuniones oficiosas. Se menciona, incluso, que el Consejo Nórdico de Ministros podría llegar a ser el foro de diálogo, cuando Rusia vuelva a la legalidad internacional y haya que recuperar el Consejo Ártico⁶¹.

No está claro cuándo el Consejo podría reanudar sus actividades, pero no es probable que suceda antes del verano de 2023, cuando la presidencia rotatoria pase de la Federación Rusa a Noruega. Incluso entonces, las sanciones en curso podrían continuar impidiendo la participación rusa o las reuniones en territorio ruso. Eso es mucho tiempo sin liderazgo en una región clave para la estabilidad mundial⁶².

5. LA COMUNICACIÓN CONJUNTA DE LA UE PARA EL ÁRTICO (OCTUBRE 2021): ¿ES CONSECUENTE CON LOS TIEMPOS QUE CORREN?

La Comunicación conjunta del Alto Representante para la PESC y la Comisión Europea «Un compromiso más firme de la UE para un Ártico pacífico, sostenible y próspero»⁶³, de 13 de octubre de 2021, constituye un paso más en la definición de la política ártica de la UE.

⁶⁰ GRICIUS, G., «Why freezing the Arctic Council is bad news for global security», *The conversation*, 2022, <https://theconversation.com/why-freezing-the-arctic-council-is-bad-news-for-global-security-181467>.

⁶¹ HEIKKILÄ, M., *How Nordic countries could act to save Arctic co-operation*, <https://www.arcticcentre.org/blogs/How-Nordic-countries-could-act-to-save-Arctic-co-operation/42160/fb6b0032-2213-4f1c-ada2-dc0dd0018728>.

⁶² KOIVUROVA, T., *The Arctic Council can continue without Russia*, <https://www.arcticcentre.org/blogs/The-Arctic-Council-can-continue-without-Russia/tt1n04l2/77628336-69d5-4c12-ac4e-e06e95f8ead9>.

⁶³ Bruselas, 13 de octubre de 2021, JOIN(2021) 27 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0027&from=EN>.

Sin embargo, a pesar de los cambios que desde 2017 se producen de forma más intensa en la región ártica, y que le ofrecen, por tanto, a la UE la oportunidad de repensar en este nuevo documento su estrategia hacia la región, lo cierto es que la Comunicación no sorprende por contener grandes novedades respecto de las anteriores: es, como ocurría con aquellas, una recopilación y una manifestación de la agenda política general de la UE, sin caer, no obstante, en la irrelevancia⁶⁴. Los temas candentes continúan siendo el cambio climático y el medio ambiente, el desarrollo y la cooperación internacional, sin olvidar la importancia de la investigación científica ártica, la cooperación con las poblaciones indígenas y la necesidad de la innovación o la reducción de emisiones de carbono negro. Sus fundamentos básicos —por lo demás no fáciles de discernir en la relación ingente de elementos que afectan a la región Ártica y las políticas de la UE para hacerlos frente contenidos en la Comunicación— se pueden sintetizar en los dos siguientes.

5.1. Asertividad geopolítica de la UE en el Ártico

La Comunicación conjunta proclama que la UE está en el Ártico y, como tal, es una potencia geopolítica que aspira a ese reconocimiento internacional a través de una narrativa y unos gestos políticos que la sustentan:

— Si bien los Estados árticos son los principales responsables del desarrollo sostenible de la región, el compromiso de la UE con la misma es una necesidad geopolítica que se apoya en los valores y principios de la UE —Estado de Derecho, respeto de los derechos humanos, desarrollo sostenible, igualdad de género, diversidad e inclusión, multilateralismo, respeto del Derecho internacional, especialmente la CNUDM.

— En un entorno geopolítico cambiante, en el que se detecta un incremento del interés de nuevos Estados —con explícita referencia a China— y actores en la región y su aprovechamiento; con un notable incremento de la actividad militar —con una explícita referencia a Rusia en este sentido y la vigilancia ejercida por Estados Unidos, Noruega, Gran Bretaña, Dinamarca, Islandia, Canadá y la propia OTAN—, la UE reitera su solicitud de ingreso como observador en el Consejo Ártico, señalando los éxitos de su diplomacia exterior para favorecer la cooperación pacífica en la región.

— Como gesto cargado de claro simbolismo, el Enviado Especial para Asuntos Árticos del Servicio de Acción Exterior se ve complementado con la creación por parte de la UE de una Oficina permanente en Nuuk, Groenlandia⁶⁵. La UE proclama que la Declaración de Derechos de las Poblaciones

⁶⁴ STEPIEN, A. y RASPOETNIK, A., *Continuity with Great Confidence: The European Union's 2021 Arctic Policy Update*. The Arctic Institute, 2021, p. 9, <https://www.thearcticinstitute.org/wp-content/uploads/2021/10/Continuitywith-Greater-Confidence-The-EUs-Arctic-Policy-Update-2021.pdf>.

⁶⁵ Algo que se une al Foro de *stakeholders* árticos creado en la Comunicación de 2016 y al Diálogo con las Poblaciones Indígenas. Además, la UE mantiene un fructífero diálogo con grupos de representación empresarial como el Consejo Económico Ártico, representaciones de los municipios árticos, la Red de Áreas Norteadas Escasamente Pobladas y el Consejo Sami.

Indígenas forma parte de la política en pos de los derechos humanos de la UE.

5.2. El Pacto Verde Europeo como eje de la política medioambiental de la UE hacia el Ártico

La Comunicación parte del reconocimiento del impacto de la UE en el Ártico tanto por su huella medioambiental como por las consecuencias que tiene su ingente demanda de recursos procedentes de la región⁶⁶. Con este telón de fondo, en el que la región ártica es la que se calienta más rápido de todo el planeta, con consecuencias que de ello se derivan para la totalidad de los Estados y en un escenario en el que las poblaciones indígenas son particularmente vulnerables, la UE pretende asumir su responsabilidad hacia el Ártico, estableciendo un «nexo UE-Ártico» que parte del entendimiento de que si bien la UE no regula normativamente para la mayor parte del Ártico circumpolar y la normativa europea en materia medioambiental solo se aplica internamente a Suecia y Finlandia, como Estados miembros, y a Noruega e Islandia como Estados parte del EEE, la regulación medioambiental de la UE tiene una fuerte dimensión externa —el «efecto Bruselas» en la terminología usada por Chouffart, Raspotnik y Stepień— que puede, de hecho, favorecer el cambio a mejor en el Ártico⁶⁷.

En esta visión, es propósito de la UE abordar los retos ecológicos, sociales, económicos y políticos que puedan derivarse del cambio climático, haciendo del Ártico una región más resiliente a través de la legislación medioambiental, una acción contra el carbono negro y el deshielo del permafrost y promoviendo que los recursos fósiles —petróleo, carbón y gas— permanezcan en el subsuelo, incluso en la región ártica.

Estas propuestas contenidas en la Comunicación se enmarcan en el paquete de propuestas del Pacto Verde Europeo (PVE) lanzadas el 14 de julio de 2021 por la Comisión Europea, esto es, la política de la UE que aspira a impregnar todos los desarrollos normativos con el fin de que la UE sea climáticamente neutra en 2050. En el marco del Pacto Verde Europeo, el paquete «Objetivo 55»⁶⁸ aspira a que las políticas de la UE en materia climática, ener-

⁶⁶ El reconocimiento de su propia huella medioambiental en el Ártico es una constante de la política de la UE hacia el Ártico desde 2010. CAVALIERI, S. *et al.*, *EU Arctic Footprint and Policy Assessment: Final Report*, Berlín, Ecologic Institute, 2010. En 2020, la Comisión Europea financió otro informe acerca de la huella medioambiental y económica de la UE en el Ártico, en el que dicha huella es presentada como uno de los elementos más importantes del papel de la UE en el Ártico. KOIVUROVA, T. *et al.*, *Overview of EU Actions in the Arctic and Their Impact (Final Report - June 2021)*, <https://eprd.pl/wp-content/uploads/2021/06/EU-Policy-Arctic-Impact-Overview-Final-Report.pdf>.

⁶⁷ CHOUFFART, R., RASPOPNIK, A. y STĘPIEŃ, A., «Our common Arctic? A more sustainable EU-arctic nexus in light of the European green deal», *The Polar Journal*, 2021, vol. 11, núm. 2, pp. 284-285.

⁶⁸ La expresión «Objetivo 55» remite al objetivo de reducción de las emisiones en al menos el 55 por 100 que la UE se ha fijado para 2030. El paquete de medidas propuesto tiene por objeto adaptar la legislación de la UE al objetivo de 2030, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>.

gética, de uso de la tierra, transporte e impuestos, sirvan para reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero hasta en un 55 por 100 en 2030. El Pacto Verde Europeo se concibe, así, no solo un instrumento económico de la UE, sino también un instrumento de política exterior con profundas repercusiones geopolíticas en los socios estratégicos de la UE y sus vecinos en el corto medio y largo plazo⁶⁹.

6. ¿QUÉ PUEDE SALIR BIEN?: LA PRESENCIA PÚBLICA DE LA UE EN EL ÁRTICO Y LA ECONOMÍA AZUL

Sin ánimo de agotar todas las propuestas de actuación de la UE recogidas en su Comunicación para el Ártico de 2021, me centraré en dos de ellas a las que auguro especial éxito: la obtención de la condición de observador en el Consejo Ártico y la integración de la sostenibilidad económica y medioambiental de la región ártica en los principios de la Economía Azul.

La UE no tiene, a día de hoy, el estatuto de observador en el Consejo Ártico, pues su candidatura ha encontrado la renuencia de algunos de los Estados árticos siempre que dicha solicitud se ha producido, como ya se ha visto en este trabajo⁷⁰. Aunque la cuestión del comercio de productos de la foca se ha resuelto favorablemente y la UE ha logrado obtener el extraño estatuto de «observador en principio», existe el complejo y la incoherencia de ser un actor en la región ártica de primera magnitud y, sin embargo, no contar con el estatuto de observador en el Consejo Ártico, aunque en la práctica no suponga un plus relevante de participación en las actividades de este foro político, sino, más bien, una cuestión de imagen⁷¹.

El establecimiento de la Oficina para Asuntos Árticos en Nuuk, Groenlandia, es, en esta línea, un gesto cargado de simbolismo: marca una toma de postura activa en una isla que ha sido disputada por grandes potencias; reconduce una estrecha relación con un territorio que salió de las entonces Comunidades Europeas en 1985, dándole su apoyo en la autodeterminación y sienta, asimismo, las bases de otro de los puntos de interés estratégico de la UE en su Comunicación: las tierras raras, no exento de polémica, especialmente por los efectos perniciosos medioambientales que la explotación de estos elementos puede acarrear⁷².

⁶⁹ LEONARD, M. *et al.*, *The Geopolitics of the European Green Deal*, European Council on Foreign Relations, 3 de febrero de 2021, <https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-the-european-green-deal/>.

⁷⁰ DEPLEDGE, D., *The EU and the Arctic Council*, 2015, https://ecfr.eu/article/commentary_the_eu_and_the_arctic_council3005/.

⁷¹ VALERIEVA YANEVA, Z., «Legitimate EU on the Arctic stage? Policy and interests», *Spanish Yearbook of International Law*, 2016, núm. 20, pp. 233-254; OSTHAGEN, A., *In or Out? The Symbolism of the EU's Arctic Council Bid*, The Arctic Institute, 2013, <http://www.thearcticinstitute.org/in-or-out-symbolism-of-eus-arctic/>.

⁷² DE LIMA, I. B. y LEAL FILHO, W. (eds.), *Rare earths industry: Technological, economic and environmental implications*, Elsevier, 2015.

La apuesta por la economía azul⁷³ es otro de los activos para conseguir los objetivos tanto del PVE como del Plan de Recuperación para Europa. Es necesario hacer constar que el concepto de economía azul ha evolucionado desde las pesquerías hasta abarcar todos los recursos biológicos y minerales, el comercio marítimo, la navegación, la energía y el turismo. En definitiva, los principios de la economía azul hacen referencia a todos los ámbitos de la explotación económica intensiva de las áreas acuáticas que son susceptibles de cambiar los ecosistemas, que afectan a la biodiversidad y la sostenibilidad. La economía azul es, así, un trasunto del concepto de Economía Verde, cuyas bases se lanzaron en la Conferencia de Medio Ambiente de Río de Janeiro de 2012, que consisten en incentivar el desarrollo económico y eliminar la pobreza y la desigualdad social manteniendo el equilibrio ecológico⁷⁴. En este amplio marco, la UE apoya la creación de Áreas Marinas Protegidas en el ámbito del Convenio sobre la protección del medio marino del Atlántico Nordeste, o Convenio OSPAR, suscrito en París el 22 de septiembre de 1992, y otros acuerdos internacionales como la CNUDM y su compromiso en la negociación del Acuerdo sobre la biodiversidad en áreas situadas más allá de la jurisdicción nacional (ABJN). Asimismo, la participación de la UE en el Acuerdo de 2018 para prevenir la pesca no regulada en el Ártico Central y la lucha contra los plásticos —en el marco de un Acuerdo Mundial sobre los Plásticos— son elementos tendentes a la promoción de una Economía Azul Sostenible en el Ártico, como uno de los puntos de apoyo del PVE, del Plan de Recuperación Económica⁷⁵, uno de los soportes clave para la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos de la UE y, no menos importante, un elemento clave en la consecución de la ansiada autonomía estratégica de la UE, esto es, el deseo de más autonomía en el ámbito comercial e industrial y las consecuencias que ello puede tener en términos de poder geopolítico.

7. EL PETRÓLEO Y EL CARBÓN DEBEN PERMANECER EN EL SUELO: ¿HAY QUE REPENSARLO?

El 24 de febrero de 2022, solo cuatro meses después de la adopción de la nueva Estrategia ártica de la UE, Rusia hace efectiva su amenaza de invadir e

⁷³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE. Transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible, COM (2021) 240 final, Bruselas 15 de mayo de 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0240>.

⁷⁴ TIANMING, G. y EROKHIN, V., «Blue Economy of the Arctic: China's Involvement in Establishing the International Agenda», en RAIMI, L. y KAH, M. L., *Implications for Entrepreneurship and Enterprise Development in the Blue Economy*, Hershey PA USA, IGI Global, 2022, p. 104, <https://www.arctic-council.org/projects/blue-bioeconomy-in-the-arctic-region/>; VIGELAND ROTTEM, S. y ØSTHAGEN, A., *Governing the Blue Economy in Alaska and North Norway*, The Arctic Institute, 18 de enero de 2022, <https://www.thearcticinstitute.org/governing-blue-economy-alaska-north-norway/>.

⁷⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación, 27 de mayo de 2020, COM(2020) 456 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0456>.

iniciar una agresión armada unilateral contra Ucrania provocando una crisis sin precedentes del orden mundial refundado en 1990. Las consecuencias de este hecho ilícito en el plano político, militar, económico y social mundiales, están por dilucidarse, pero lo que está claro es que el Ártico, al menos por un tiempo, no volverá a ser el mismo. Asimismo, las relaciones de la UE con su vecino ruso habrán de definirse: no se trata tan solo de que se haya roto la cooperación con Rusia en sectores de importancia clave como la recolección de datos o la fructífera investigación científica, es que este hecho afecta a los objetivos climáticos, energéticos y minerales de la UE. La UE, en adelante, estará más vigilante y se sentirá más amenazada⁷⁶.

Ello sin duda afecta a las propuestas de la UE en su Comunicación ártica de octubre de 2021, particularmente a la más arriesgada de todas ellas: la relativa a que el carbón y el petróleo permanezcan en el suelo para dar cumplimiento a los objetivos del PVE y, con ello, apoyar la transición ecológica de los Estados árticos. Este es el aspecto más polémico de la propuesta —pues la UE podría utilizar sus reglas de mercado para desincentivar la extracción de hidrocarburos en el Ártico—, lo que contrasta con el decidido apoyo de la UE en favor de la explotación de minerales críticos en el marco del Plan de Acción UE sobre los Recursos Críticos⁷⁷.

En anteriores documentos de la UE hacia el Ártico se señalaba, en forma de declaración programática, que era necesario cambiar el patrón de consumo de recursos fósiles a fin de mitigar el cambio climático, pero se dejaba claro que eran los Estados árticos y sus comunidades las que tenían que decidir el camino a seguir, especialmente teniendo en cuenta las sensibilidades que ello podría producir en un productor neto de petróleo y gas como Noruega. Otro aspecto criticado de la Comunicación se deriva de que considera por igual la explotación de recursos fósiles producida en tierra como la marina, sin tener en cuenta que este último lugar no ha sido restringido para la explotación en otros lugares del mundo y que el Mar de Barents es un entorno especial para la explotación de estos recursos. La Comunicación de 2021 rompe con esa dinámica, dando a entender que se compromete a hacer esfuerzos para prohibir la compra de hidrocarburos árticos.

La posibilidad de llevar a cabo esa fuerte apuesta de la UE ha quedado en entredicho después de la invasión rusa de Ucrania. Desde entonces, encontrar alternativas a la dependencia de los suministros de energía fósil de Rusia se ha convertido en la principal prioridad. En efecto, la guerra en Ucrania —con la batería de sanciones disparadas contra Rusia desde Occidente y las correspondientes medidas de respuesta adoptadas por Rusia contra

⁷⁶ RASPOETNIK, A., STEPIEN, A. y KOIVUROVA, T., *The European Union's Arctic Policy in the Light of Russia's War against Ukraine*, The Arctic Institute, 2022, <https://www.thearcticinstitute.org/european-union-arctic-policy-light-russia-war-against-ukraine/>.

⁷⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad, COM (2020) 474, Bruselas, 3 de septiembre de 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0474>.

aquellos, con cortes de suministro de gas que se suceden en cascada— ha impactado en los precios de la energía en el mundo, especialmente en Europa, que tiene difícil compatibilizar sus objetivos de neutralidad climática —como el relativo a que el petróleo y el gas del Ártico deben permanecer en la tierra— con su dependencia de fuentes de energía externas, especialmente de Rusia⁷⁸.

8. CONCLUSIONES

En el marco del orden liberal mundial establecido tras la Segunda Guerra Mundial, la región ártica ha sido un tradicional espacio de cooperación pacífica, y un modelo en este sentido, del que son ejemplo notable los acuerdos alcanzados por los Estados árticos —especialmente por los cinco Estados ribereños— en las áreas de delimitación de sus respectivos ámbitos de soberanía y jurisdicción, así como los tratados sobre problemática diversa adoptados por los ocho Estados árticos y, en algún caso, abarcando a terceros Estados y organizaciones internacionales. Incluso el despuntar del siglo XXI, con los alarmantes datos relativos al cambio climático y la posibilidad de que se abriera una carrera descontrolada por los recursos y por la reclamación de esferas de soberanía e influencia, han sido desmentidos hasta tiempo reciente por los hechos.

Con este escenario geopolítico favorable de fondo, la UE, a través de sus políticas hacia el Ártico —con grandes aciertos y grandes traspiés también—, no es sino el reflejo de la propia naturaleza de la UE: una cierta incoherencia y desconexión entre las instituciones, especialmente patente cuando se trataba de conciliar diferentes políticas de la UE hacia el Ártico, resultando en ocasiones en un choque entre prioridades normativas e intereses políticos, derivado del sistema competencial de la UE. El balance, en términos generales, hasta 2016, fue positivo, con una apuesta decidida y real en la lucha contra el cambio climático, la sostenibilidad energética y económica, la relevancia de la investigación científica y la cooperación con las poblaciones indígenas como elementos clave. Son todos ellos factores que reflejan el progresivo interés de la UE hacia una región en la que tiene un impacto económico y ecológico notables, pero que no se ha visto recompensada con el

⁷⁸ La UE importa alrededor de 44 Mt de carbón procedente de Rusia. Rusia es el segundo productor mundial de crudo y el primer exportador, siendo la UE su principal cliente. La sustitución del gas ruso es la más compleja: Rusia es el segundo productor mundial de gas y la UE depende enormemente del gas ruso. Las fuentes alternativas de gas —Argelia, Noruega, Azerbaiyán y Gas Natural Licuado (GNL)— plantean algunos problemas, de modo que la UE en marzo de 2022 lanzó su iniciativa REPowerEU, con el fin de reducir la dependencia de los combustibles fósiles rusos antes de 2030. FEAS, E. y STEINBERG, F., *Efectos económicos y geopolíticos de la invasión de Ucrania*, ARI 35/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/efectos-economicos-y-geopoliticos-de-la-invasion-de-ucrania/>; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible, COM (2022) 108 final, Estrasburgo, 8 de marzo de 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022DC0108>.

reconocimiento del estatuto de observador ante el Consejo Ártico, principal foro político en la región.

En esta investigación se ha considerado que el año 2017 marca una fecha crítica en el proceso de progresiva conflictividad del Ártico. En efecto, desde ese año, culminando con la agresión rusa a Ucrania de 24 de febrero de 2022, se han producido no pocas «rupturas árticas», que permiten repensar si la percepción de la región como escenario privilegiado de cooperación pacífica puede mantenerse sin fisuras:

— Así, la creciente militarización del Ártico, que culmina con la más que probable candidatura a la membresía en la OTAN de dos Estados árticos tradicionalmente alejados de las alianzas militares marca, sin duda, un cambio radical en la fisonomía del Ártico.

— La progresiva presencia de China en el Ártico, con un discurso doble, esto es, presentándose como socio fiable de cara al exterior, pero planteando opciones —militares y de explotación económica del Ártico— preocupantes cuando habla hacia el interior, plantea no pocos interrogantes que se suman a su alianza estratégica con Rusia, eso sí, siempre que ello sea conveniente para China.

— Otra de las rupturas consideradas en esta investigación ha sido el aciago paso del presidente de Estados Unidos D. Trump por la Casa Blanca: se ha señalado que la cooperación ártica estuvo en mayor peligro en sus días que en el momento actual, ya que la administración de Estados Unidos del momento no aceptaba como válidas ni siquiera las evidencias científicas en torno al cambio climático y sus efectos en la región. La incertidumbre política en Estados Unidos, con las elecciones legislativas en 2022 y el panorama nacional muy agitado, vuelve a plantear el dilema de qué pasará en un futuro próximo en Alaska.

— Finalmente, en ese periplo desde 2017, llegamos a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y la decisión inédita de suspender a Rusia —a la sazón ejerciendo la presidencia rotatoria del Consejo Ártico hasta 2023— en las actividades de este foro político. La cooperación —especialmente la importante cooperación científica y medioambiental con los socios rusos— está de momento rota y sin soluciones mágicas para recomponerla. Quizá es el momento de poner en práctica algo que Scopelliti y yo misma propusimos hace algunos años: el establecimiento de medidas de seguridad y confianza ante el riesgo de una posible escalada militar en la región⁷⁹.

Con este convulso telón de fondo, la reciente Comunicación ártica de octubre de 2021 afronta alguno de los retos ya existentes en el panorama regional, pero ha resultado superada por los acontecimientos. Con la necesaria prevención que debe acompañar a cualquier pronóstico —tanto optimista como pesimista— acerca de lo que el futuro pueda deparar, parece evidente que algunos elementos de la nueva Comunicación son claramente acertados

⁷⁹ CONDE PÉREZ, E. y SCOPELLITI, M., «Defining security in a changing Arctic: the need to prevent an Arctic security dilemma», *Polar Record*, 2016, vol. 52, núm. 6, pp. 672-679.

—caso de la asertividad y presencia política en el Ártico, particularmente en Groenlandia y la apuesta por la economía azul como elemento necesario del PVE y de los objetivos climáticos de la UE—, mientras que otros necesitan una reconsideración.

El lema «el petróleo y el gas deben permanecer en el suelo», contenido en la Comunicación de 2022, parece a día de hoy un objetivo desbordado e irrealizable a corto plazo a la vista de los acontecimientos más recientes. La dependencia energética de la UE respecto de Rusia, el alza de los precios, la amenaza sobre el sistema productivo y la estabilidad social mundiales, obligan a una necesaria reconsideración de esta fuerte apuesta, en perspectiva realista.

La agresión unilateral de Rusia a Ucrania de 24 de febrero de 2022 parece augurar el fin del orden liberal mundial que ya estaba maltrecho, provocará sin duda una fuerte polarización, nuevas alianzas geopolíticas, una competencia por los recursos y el despunte de actores que ya destacaban, como China e India. La UE tiene el importante reto de afrontar los grandes dilemas y enormes problemas derivados de la guerra y definir su liderazgo: el Ártico ha pasado a ser elemento central de las relaciones internacionales, una política ártica comprometida es más necesaria que nunca.