

Comparativa de las políticas de la UE y de China en el Ártico. Nuevos retos en el Ártico tras la guerra de Ucrania

Pau López Coca

Universitat Autònoma de Barcelona

paulopezcoca98@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0460-0113

Adrián Morcillo Pazos

Universitat Autònoma de Barcelona

adrian.morcillo@outlook.es

ORCID: 0000-0002-0099-7053



Recepción: mayo 2022

Aceptación: junio 2022

Publicación: julio 2022

Cita recomendada: LÓPEZ COCA, P. y MORCILLO PAZOS, A. (2022). "Comparativa de las políticas de la UE y de China en el Ártico. Nuevos retos en el Ártico tras la guerra de Ucrania". *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus*, 1(2), 87-114. DOI: <<https://doi.org/10.5565/rev/10.5565/rev/quadernsieve.33>>

Resumen

La invasión rusa de Ucrania de 2022 ha alterado la gobernanza ártica como polo de paz y estabilidad: el Consejo Ártico bajo presidencia rusa está suspendido temporalmente y las tensiones van en aumento. En esta escena geopolítica de incertidumbre, la Unión Europea (UE) debe tener en cuenta algunos escenarios futuros que marcarán el devenir de las discusiones en la región. El presente estudio realiza un análisis comparativo de la política ártica de la UE y de China, poniendo el foco en la relación con Groenlandia, como potencial aliado para la autonomía estratégica. De esta forma, podremos ver los principales retos para los que la UE debe prepararse y qué aspectos de la reciente política ártica de 2021 deben ser revisados, a la luz del panorama actual.

Palabras clave: Ártico; Invasión de Ucrania; Unión Europea; Groenlandia; Ruta de la Seda Polar; Rusia; China; Tierras Raras.

Abstract. *Comparison of EU and Chinese policies in the Arctic. New challenges in the Arctic after the Ukraine war*

The Russian invasion of Ukraine in 2022 has altered Arctic governance as a pole of peace and stability: the Arctic Council, under Russian presidency, is temporarily suspended and tensions are on the rise. In this geopolitical scene of uncertainty, the European Union (EU) must take into account some future scenarios that will mark the future of the discussions in the region. This study carries out a comparative analysis of the Arctic policy of the EU and China, focusing on the relationship with Greenland, as a potential ally for strategic autonomy. In this way, we will be able to see the main challenges for which the EU must prepare and what aspects of the recent Arctic policy of 2021 must be reviewed, in light of the current panorama.

Keywords: Arctic; Invasion of the Ukraine; European Union; Greenland; Polar Silk Road; Russia; China; Rare earths.

Resum. *Comparativa de les polítiques de la UE i de la Xina a l'Àrtic. Nous reptes a l'Àrtic després de la guerra d'Ucraïna*

La invasió russa d'Ucraïna del 2022 ha alterat la governança àrtica com a pol de pau i estabilitat: el Consell Àrtic sota presidència russa està suspès temporalment i les tensions van en augment. En aquesta escena geopolítica d'incertesa, la Unió Europea (UE) ha de tenir en compte alguns escenaris futurs que marcaran l'esdevenir de les discussions a la regió. Aquest estudi realitza una anàlisi comparativa de la política àrtica de la UE i de la Xina, posant el focus en la relació amb Groenlàndia, com a potencial aliat per a l'autonomia estratègica. D'aquesta manera, podem veure els reptes principals per als quals la UE s'ha de preparar i quins aspectes de la recent política àrtica del 2021 han de ser revisats, a la llum del panorama actual.

Paraules clau: Àrtic; Invasió d'Ucraïna; Unió Europea; Groenlàndia; Ruta de la Seda Polar; Rússia; Xina; Terres rares.

Sumario

1. Introducción
 2. Comparativa y análisis de los modelos de explotación económica en el Ártico
 3. Groenlandia, un caso concreto
 4. Análisis prospectivo: nuevos escenarios tras la invasión de Ucrania
 5. Conclusiones
- Referencias
-

1. INTRODUCCIÓN

El Ártico es la zona geográfica de la Tierra que rodea el polo Norte. Dicha región está constituida por el Océano Glaciar Ártico y un conjunto de mares adyacentes que han permanecido mayoritariamente helados. Se encuentra rodeado por las partes más septentrionales del continente euroasiático, del americano y por la isla de Groenlandia. El Ártico se ha definido durante mucho tiempo como un *Arctic exceptionalism* (Käpylä, & Mikkola, 2015), al confluir multitud de intereses y recursos, pero habiendo logrado un nivel de tensión relativamente bajo y un marco de cooperación internacional estable. Este escenario, sin embargo, ha cambiado drásticamente con la invasión rusa de Ucrania y el consecuente rechazo de las grandes potencias occidentales hacia Rusia.

El calentamiento global también ha acrecentado la relevancia geopolítica del Ártico, debido a que el deshielo facilitará el acceso a nuevas rutas marítimas, así como a grandes recursos naturales. Los Estados ribereños son reticentes a cualquier tipo de injerencia externa que pueda reducir su soberanía, pero lo cierto es que Estados con gran peso internacional reclaman un lugar en la gobernanza ártica y en el reparto de los próximos beneficios potenciales. Por este motivo, Rusia se oponía al acceso de China al Ártico, sin embargo, a partir del año 2014 los intereses de Rusia y China comenzaron a converger, ya que Rusia necesitaba a China para superar las sanciones de Occidente tras la anexión de Crimea. Además, el gigante asiático es un potencial mercado para su reserva de recursos naturales, que ahora ya no cuenta en su lista de clientes con la mayor parte de Europa. Así, Beijing consiguió con esta alianza mayor protagonismo y solidez en el Ártico.

Social y políticamente la región ártica incluye los territorios de Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia y Suecia. La entonces Comunidad Económica Europea ya tuvo presencia en el Ártico, con la adhesión de Dinamarca en 1973, pero perdió dicho vínculo con la salida de Groenlandia en 1985. No sería hasta 1996, con la adhesión de Finlandia y Suecia, que la región volvería a considerarse parte del espacio geográfico de la UE. Actualmente, el Ártico está vinculado a la UE desde perspectivas muy diversas: el impacto de la normativa

comunitaria en Dinamarca, Suecia y Finlandia, en tanto que Estados miembros. Asimismo, también son vinculantes, desde 1994, las disposiciones de la Unión sobre el mercado interior en Noruega e Islandia, al formar parte del Espacio Económico Europeo. Conjuntamente, Canadá y Estados Unidos —y Rusia, hasta 2022— vienen siendo socios estratégicos.

La UE tiene una visión crítica con China y Rusia que la hacen estar atenta a sus movimientos. Por ejemplo, mientras que la primera ola de documentos de la UE se refirió a Rusia como un socio, esta vinculación casi desaparece a partir de la adhesión de Crimea de 2014 (Cross & Riddervold, 2019). Tras los sucesos de 2022, dicha división se ha acrecentado aún más. Por otro lado, la percepción de la UE hacia China es la de “un rival sistémico en la promoción de modelos alternativos de gobernanza” (Comisión Europea, 2019b). Así, el Reglamento (UE) 2019/452 para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión o el programa de inversión en infraestructuras *Global Gateway*¹ es una expresión de esta nueva rivalidad.

En lo referente al Ártico, vemos ejemplos diversos de cómo ambos países han influido en la construcción de la política ártica de la UE. La atención internacional en la seguridad de dicha región se aceleró en 2007, motivada por la plantación de la bandera rusa en el lecho del Océano Glacial Ártico (Cross & Riddervold, 2019)². Este evento ha sido considerado como catalizador para la primera política ártica de la UE (Riddervold & Cross, 2019). En cuanto a China, por ejemplo, su boicot a las tierras raras, por la colisión entre un pesquero chino y la guardia costera japonesa en 2010, empujó a la UE a entablar unas conversaciones más intensas con Groenlandia, en busca de proveedores alternativos (Biedermann, 2021).

El presente artículo hace un estudio comparativo de los modelos de gobernanza respecto al Ártico: el de la UE y el de China. Ambos actores han hecho público su interés, pero cada uno sigue estrategias muy distintas. Veremos el discurso que utilizan para fortalecer su presencia y los objetivos que afirman perseguir para consolidar su posición. Una vez comprendidas las estrategias de ambos bloques, pasaremos a Groenlandia, que es el escenario elegido para el análisis detallado, dado su interés geopolítico, su potencial económico y de recursos materiales, así como el lugar de confrontación de los intereses de grandes actores (China, EE. UU. y la UE). El objetivo principal es construir una imagen simplificada y comprensible del rol que persiguen, identificando sus aciertos y errores para la mejora de la política ártica de la UE, de cara a nuevas actualizaciones.

Por último, la invasión de Ucrania este 2022 ha alterado la gobernanza ártica como región de paz y estabilidad: el Consejo Ártico está suspendido temporalmente con Rusia y las tensiones van en aumento. Asimismo, el aura que rodea la escena

¹ Se conoce en general como *Global Gateway* y por eso se utiliza ese término en este artículo, pero en la propuesta oficial (JOIN(2021) 30 final) se ha traducido como “La Pasarela Mundial”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021JC0030>

² El descenso fue parte de una misión científica que pretendía encontrar evidencias de que una vasta cordillera submarina era la extensión geológica del territorio ruso para lograr que la Ley del Mar de la ONU otorgase el título de propiedad a Moscú

geopolítica es de incertidumbre y de gran preocupación. Bajo este contexto, consideramos esencial que la UE tenga en cuenta algunos escenarios futuros sobre los que debería prepararse a corto, medio y largo plazo. Defendiendo la premisa de que el eje sino-ruso ha sido un elemento reactivo en la política ártica de la UE, hemos seleccionado para dicho análisis prospectivo los escenarios que más confrontación encontrarán con estos actores.

2. COMPARATIVA Y ANÁLISIS DE LOS MODELOS DE EXPLOTACIÓN ECONÓMICA EN EL ÁRTICO

2.1. China

El interés chino en la región se muestra en su intención de establecer una Ruta de la Seda Polar, integrada en la iniciativa *Belt and Road Initiative* (BRI), tal y como quedó oficialmente plasmado en el XIV plan quinquenal de la República Popular China, que se llevará a cabo en los años 2021-2025. La primera motivación sería tener acceso a una nueva ruta para el transporte en una zona anteriormente inaccesible y que ahora, como consecuencia del cambio climático, ofrece nuevas oportunidades económicas.

Para China, la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda son oportunidades para expandir la influencia china y al mismo tiempo mostrar el lado más suave de Beijing. Las Rutas de la Seda impulsarían el comercio de China con todo el continente euroasiático. Mientras tanto, con Beijing pagando la factura de gran parte del desarrollo de la infraestructura necesaria, la vasta red comercial aumentaría el número de gobiernos regionales que ven a China como un patrocinador y benefactor en lugar de una amenaza. Es una situación en la que todos ganan, según el eslogan favorito de la política exterior de China. En definitiva, China puede ofrecer una imagen más amable, mientras aumenta su influencia regional (Tiezzi, 2014).

Un segundo factor es la importante presencia de recursos minerales y energéticos en la región. En el Ártico abundan los hidrocarburos y las llamadas tierras raras —críticas para la fabricación de semiconductores— en la medida que estos materiales son vitales para la fabricación de componentes electrónicos para tecnologías de altas capacidades. El abastecimiento regular de tales minerales es una cuestión de máximo interés para la economía y la industria de todos los países, por lo que hay un alto nivel de competencia por su aprovisionamiento.

En tercer lugar, la apertura del Ártico y el desarrollo de una ruta polar contribuiría a reducir los costes y el tiempo de forma notable en el transporte de mercancías entre el noreste de Asia, Europa y Norteamérica (Holz et al, 2022).

En cuarto lugar, la Ruta Polar, ofrece una gran alternativa respecto a enclaves como el canal de Suez o el estrecho de Malaca. Dichos enclaves podrían suponer un inconveniente crítico en el caso de que se produjeran bloqueos que impidieran el paso.

Y, en quinto y último lugar, se percibe que una posible militarización del Ártico por terceros países y el establecimiento de bases con capacidades misilísticas

supondría, potencialmente, una notable amenaza a la seguridad china (Holz et al, 2022).

Sin embargo, una de las principales dificultades con las que se encuentra China es que no dispone de posesión territorial en el Ártico. Para justificar su participación en la política ártica, Beijing ha señalado la participación económica de las entidades con sede en la República Popular China en el Ártico, como evidencia de su afirmación de que los asuntos del Ártico son cada vez más transregionales y que la gobernanza de la región no puede ser dominio exclusivo de los propios Estados del Ártico (Holz et al, 2022:41).

En este contexto, su principal problema es el hecho de que China depende completamente de los diferentes Estados árticos para el desarrollo de actividades en la región. Su estrategia de inversión y explotación corre a cargo de empresas privadas que han de obtener el visto bueno para operar. Por ese motivo, en función del comportamiento político chino en la esfera internacional, se puede llegar a condicionar o bloquear su desempeño en la región, ya sea a través de la denegación de acceso portuario o de la cancelación de proyectos de asociación y cooperación.

De hecho, debido a su influencia como potencia global se le permite participar como observador permanente y está considerado un “Estado casi ártico”. Sin embargo, como otros Estados “no árticos” o “casi árticos”, la presencia de China en los foros políticos y regionales árticos se encuentra condicionada al mantenimiento de unas buenas relaciones con los Estados árticos. En este sentido, muchos Estados árticos se han mostrado recelosos ante la importancia estratégica que otorga China a la región y ven con reticencias sus avances e intentos de expandir la Ruta Polar. EE. UU, su principal competidor, por supuesto; pero también Suecia, Canadá, Dinamarca y Finlandia. Sin embargo, una política de oposición en bloque podría contribuir a un acercamiento sino-ruso. Este escenario sería evitable, quizás, dada la castigada situación de Rusia a nivel internacional por la invasión de Ucrania y la presión que se vuelca sobre China para tratar de evitar, aún más si cabe, un acercamiento con el Kremlin y así aislar a Rusia.

La apuesta por el multilateralismo en la región del Ártico implica intrínsecamente la presencia de China en la esfera económica. Hay quienes señalan que el alarmismo acerca de si China representa una amenaza en la región se basa en declaraciones realizadas por académicos chinos, de carácter no oficial, las cuales se han tomado en el exterior como declaraciones oficiales de intenciones. Esta tendencia, por ende, contribuye a una posición defensiva de China y un aumento de sus intentos de legitimación (Mohr, 2020).

2.2. La Unión Europea

La UE no puede ser considerada un “Estado ártico” por razones obvias, pero tres de sus Estados miembros sí que forman parte de esta localización administrativa y, por tanto, son miembros de derecho del Consejo Ártico (Dinamarca, Finlandia y Suecia). A

ello hay que añadir que otros seis tienen el estatus de observador en el citado Consejo (Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos y Polonia) y otros dos estados han solicitado ser observadores (Estonia e Irlanda).

En este punto interesa aclarar cuál es el papel del Consejo Ártico en la gobernanza de la región y las aspiraciones de la UE respecto al mismo. El primer paso para su formación tuvo lugar en 1991, cuando los ocho países árticos (Finlandia, Noruega, Rusia, Canadá, Estados Unidos, Dinamarca, Islandia y Suecia) firmaron la *Arctic Environmental Protection Strategy* (a veces denominada Iniciativa finlandesa)³. Sería en 1996 cuando sus Estados integrantes decidieron institucionalizar la cooperación y, con la Declaración de Ottawa⁴, se estableció formalmente el Consejo Ártico como un foro intergubernamental para el debate de los asuntos polares comunes, principalmente la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible.

Desde su inicio se planteó como un objetivo tener en cuenta a las comunidades indígenas y otras asociaciones de habitantes de la zona, que forman parte del Consejo Ártico en calidad de participantes (que es diferente de Estado miembro).

Además, dado el interés de la región, se estableció el estatus de Estado observador, que está abierto a Estados no árticos, que no tienen derecho a voto en el Consejo, pero sí a participar en las reuniones y en muchas actividades. Actualmente este grupo está formado por trece Estados:

Alemania, 1998	España, 2006	Corea del Sur, 2013
Países Bajos, 1998	China, 2013	Singapur, 2013
Reino Unido, 1997	India, 2013	Suiza, 2017
Polonia, 1998	Italia, 2013	
Francia, 2000	Japón, 2013	

Y, por último, están los Estados observadores pendientes (la UE y Turquía), que han solicitado ser admitidos y que aún no lo han conseguido. Estos pueden participar activamente, pero deben solicitar permiso para su presencia en cada reunión individual. Como en la práctica estas solicitudes son rutinarias y la mayoría de ellas son concedidas, es por ello por lo que la UE está considerada observadora *de facto*.

¿Por qué no ha alcanzado la UE la categoría de observadora permanente? Porque se lo han denegado. Presentó la solicitud en 2008, aunque hasta 2013 el Consejo Ártico no acusó recibo de la petición. Desde entonces, la solicitud de la UE ha sido rechazada en las diferentes reuniones bianuales celebradas en 2015, 2017 y 2019. Detrás de esta constante negativa a la admisión de la UE se han visto tres razones: 1) la prohibición de vender productos derivados de la foca en el mercado comunitario, que le valió el veto de Canadá en 2013 y 2015; 2) las sanciones por parte de la UE a Rusia, tras el conflicto de Crimea en 2014; y 3) el hecho de que el papel principal en la

³ http://library.arcticportal.org/1542/1/artic_environment.pdf

⁴ Declaration on the establishment of the Arctic Council.
<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>

gobernanza del Ártico corresponde a los Estados, dejando en un segundo plano organizaciones como la Unión (López, 2019).

Pero, más allá de su implicación a nivel institucional, la UE se considera a sí misma como uno de los principales actores a nivel mundial (EEAS, 2021). En 2008⁵ lanzó su primera Comunicación sobre la política en el Ártico, en la que fijaba sus objetivos políticos principales. En 2012⁶, se hacía balance de los avances realizados en la región. En 2016, la Comisión lanzó oficialmente la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo sobre una política integrada de la UE para el Ártico⁷ y finalmente, en octubre de 2021, ha lanzado su última Comunicación sobre la región, que sustituye a la de 2016.

Interesa profundizar en la última Comunicación de 2021. Como en las anteriores, sus objetivos están relacionados con la preservación del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático, la protección de la población y la contribución en la gobernanza multilateral, además de reiterar su solicitud de estatuto de observador oficial. La novedad respecto a las Comunicaciones anteriores es la importancia que se otorga a estar presente en el Ártico —en tanto que potencia geopolítica—, y las dos amenazas que vislumbra. En primer lugar, menciona a Rusia y la necesidad de estar atentos a su creciente asertividad en las aguas y el espacio aéreo árticos. Y, en segundo lugar, menciona a China y la necesaria observancia de sus actividades, dado su interés creciente en ámbitos como la apropiación de infraestructuras críticas, la construcción de cables marinos, el transporte marítimo mundial, el ciberespacio y la desinformación.

Además, durante estos años de colaboración, la UE ha aportado a la región más de 1 000 millones de euros para el desarrollo regional y la cooperación transfronteriza y más de 200 millones de euros para la investigación. En la reciente Comunicación se propone seguir financiando proyectos y se añade nuevos propósitos. La lista es larga. En general se trata de promover soluciones sostenibles y responsables que preserven la biodiversidad de la región; la investigación científica; e impulsar la cooperación, sobre todo con socios clave de la región.

2.3. Comparativa

Es de interés comparar el discurso europeo con el discurso chino y su autopercepción como actores árticos para entender la forma que adoptan sus políticas y presencia en la región. Según Yue Wang (2020), ambos actores necesitan mantener unas relaciones suficientemente cordiales con los Estados árticos para que no se ponga en entredicho su presencia. Tal es así, que ambos son considerados como socios valiosos y trabajan para mantener esa relación. Tanto China, como la UE, a menudo, hablan bien de los múltiples regímenes de gobernanza y destacan su respeto por el papel y los derechos

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo ‘La Unión Europea y la Región Ártica’. (COM (2008) 763 final)

⁶ (JOIN (2012) 19 final)

⁷ (JOIN (2016) 21 final)

de los Estados del Ártico. Esto puede estar influenciado por su identidad colectiva, siendo actores clave fuera del Ártico, lo que les exige hacer esfuerzos para disminuir la resistencia potencial a su participación en el Ártico por parte de los Estados del Ártico.

Ambos actores también tienen una fuerte necesidad de justificar su participación en el Ártico de manera integral, incluida una necesidad de participación que apenas está presente en los discursos de los Estados del Ártico. Yue Wang continúa señalando el esfuerzo de China por reforzar su propia imagen y presentarse como una potencia alternativa al modelo internacional occidental liberal y así perseguir su objetivo de influir en él y reformarlo. China enfatiza particularmente su pleno respeto por los derechos de los Estados del Ártico para justificar su confiabilidad y, en cierta medida, confía en el reconocimiento de la comunidad internacional para respaldar la imagen positiva de sí misma. Por otro lado, la UE se basa en su capacidad para promover su poder normativo y subraya la importancia de su presencia en el Ártico en relación con la prevención del cambio climático, especialmente vulnerable en ese territorio.

Estas preocupaciones medioambientales, que ambos expresan, podrían representar un mecanismo que serviría a sus propios intereses en la región (explotación, comercio, seguridad, etc.). A diferencia de China, la UE se asume como una potencia normativa y trata de ocupar un lugar moral y normativamente elevado en los asuntos internacionales. La UE destaca en particular su voluntad y esfuerzos para alcanzar los más altos estándares ambientales propuestos en el Ártico, con el fin de ocupar un papel de liderazgo en la gobernanza climática del Ártico y justificar la importancia de su participación en el Ártico. Aunque, en realidad, el propósito subyacente de los actores del Ártico es la utilización de discursos ambientales para servir a sus propios intereses nacionales (Wang, 2020).

3. GROENLANDIA, UN CASO CONCRETO

Habiendo dado cuenta de la importancia que el Ártico ocupa en las *core strategies* de ambas, es preciso analizar su presencia actual y cómo se desarrollan sus políticas en la región. Por su naturaleza, el Ártico abarca países que forman parte de distintos continentes. La variedad y diferencia que presentan entre ellos dificulta un análisis profundo de la interacción de China o la UE con cada uno de los países árticos. Por ese motivo, consideramos de interés tratar la situación en Groenlandia. Primero, por su proximidad y relación cercana con la UE. En segundo lugar, por ser uno de los territorios terrestres árticos más extensos (2 166 086 km²), rico en recursos y de relativamente fácil acceso a la inversión externa.

China supone el 80% de la oferta mundial en el mercado de los *rare earth minerals*, por lo que es lógico el interés que despierta en EE. UU. y Europa acceder a una fuente de abastecimiento alternativa. Con esto, se especula que Groenlandia alberga, en cantidades relevantes, diversos yacimientos de minerales raros.

Actualmente, existen dos minas operativas en Groenlandia, una contiene titanio y la otra rubíes y zafiros rosados. Además, se han hallado trazas de uranio. La presencia de elementos radioactivos ha despertado un movimiento de rechazo social en la isla enfocado en la extracción de dichos elementos, llegando a bloquear el funcionamiento del vasto proyecto prospectivo en la mina de *Kvanefjeld* (Kuannersuit), uno de los más vastos del mundo, de origen australiano, pero también con una importante presencia empresarial china (Jamasmie, 2021).

La situación de la población groenlandesa es complicada por el hecho de que el anhelo mayoritario de la población de una independencia total de Dinamarca depende en gran medida de su capacidad para reforzar y diversificar su economía y permitirse no tener que depender de la financiación externa⁸. A la vez, la opinión pública, muy concienciada sobre los efectos nocivos del cambio climático y sobre la importancia de la protección del medio ambiente, se muestra contraria a la explotación minera en la medida en que esta pueda poner en peligro su salud (extracción de minerales radioactivos, contaminación del agua, etc.) o poner en peligro otras actividades como la pesca (su principal sector económico). La población groenlandesa se encuentra en una encrucijada en lo que respecta a su futuro político, muy ligado a un desarrollo económico que suscita inquietudes climáticas. Sin este desarrollo es inviable su independencia de Dinamarca. Por su parte Dinamarca, vería con buenos ojos rebajar la cantidad de dinero en ayudas que destina a la isla, ya que el Gobierno central envía cada año 3,6 mil millones de coronas (483 millones de euros), lo cual representa casi el 60% del presupuesto del gobierno autónomo (RFI, 2018).

Las dos leyes centrales que regulan la inversión extranjera en Groenlandia son la Ley de Autonomía y la Ley de Recursos Minerales. De acuerdo con estas leyes, no existen derechos de propiedad de tierras privadas en Groenlandia, pero se pueden obtener licencias de minería y asignaciones de tierras (Mohr 2020). Sin embargo, el principal problema de Groenlandia para conseguir sus objetivos de independencia total reside en el hecho de que dispone de insuficientes recursos humanos, capital y medios para llevar a cabo proyectos extractivos y, por lo tanto, depende en gran medida de la inversión extranjera y de la iniciativa privada. Groenlandia es uno de los pocos países que tendría dificultades para existir sin inversión extranjera, ya que la ayuda exterior de Groenlandia es esencial para su economía.

En la actualidad existen cuatro proyectos mineros en Groenlandia con participación de empresas chinas: *Kvanefjeld* (uranio y zinc), *Citronen Fjord* (zinc), *Isua* (hierro) y *Wegner Halvø* (cobre). Tales proyectos varían en operabilidad, pues algunos, como *Isua*, están en pausa por razones de mercado (precio del hierro), mientras que otros han sido puestos en pausa por razones políticas, como *Kvanefjeld*, ante el rechazo social de la población. Para Mohr (2020) el alarmismo sobre la presencia china en Groenlandia es, injustificado, ya que el tamaño y la cantidad de proyectos mineros con participación china en Groenlandia aún es muy limitado.

⁸ Groenlandia tiene estatus de región autónoma y es autogobernada.

En realidad, el modesto desarrollo e inversión china en su territorio supone un revés para los intereses de Groenlandia y pone en evidencia el hecho de que, más que político, el interés chino en la región es económico, ya que las dificultades técnicas de operar en suelo ártico y la necesidad de inversión en desarrollo y personal representan un escollo notable para las empresas chinas. Como señala Mohr (2020), este hecho debería contribuir a moderar esta percepción de una estrategia política china en la región. Sin embargo, también señala que no hay que negligir tal implicación política, pues la esfera política y la esfera económica en China están muy entrelazadas.

Por otro lado, en contraste con la posición de China, la UE mantiene un interés mayoritariamente político en el Ártico y en Groenlandia. La importancia que ocupa en la UE la lucha contra el cambio climático no es únicamente un asunto de carácter moral. En el aspecto de la geopolítica, la capacidad de la UE para promover determinadas normas y códigos de conducta en la región, además de la capacidad para obtener resultados positivos en el aspecto climático y, por consiguiente, abanderar esta lucha y capitalizar con su liderazgo es vital para sus objetivos. Lo anterior, definitivamente marcará la acción de la Unión en el territorio. Por supuesto, existe una vertiente económica importante ligada a esta esfera política. La Política Europea en el Ártico, que empezó oficialmente en 2008 y se revisó y renovó en 2021, constituye el documento principal de la arquitectura cooperativa regional. En dicha revisión se incluyó una perspectiva más geopolítica de las relaciones a la vez que la UE se autoexige una responsabilidad mayor dado su impacto económico y climático en el Ártico, esta vez en el marco del Pacto Verde Europeo (PVE). A partir del marco del PVE las relaciones de la UE con el Ártico y, por ende, con Groenlandia, se centran en el ámbito climático y la “economía azul” o sostenible. La nueva política ártica denota una ola de confianza renovada por parte de la UE en su proyección exterior y, en este caso concreto, parte de un fuerte sentimiento de *artiness* (Stępień y Raspotnik, 2021).

Recientemente, la UE ha abierto una oficina en Groenlandia. El establecimiento de esta oficina apunta a un incremento de la financiación destinada a los asuntos relacionados con el Ártico, además de redimensionar la política exterior europea, dando más peso a esta región (Somos Mar, 2021)

La cooperación con Groenlandia se encauza también a través del *EU-Greenland Partnership Agreement*. Como parte de la asociación y teniendo en cuenta las necesidades de Groenlandia, el eje de la cooperación financiera UE-Groenlandia es la educación y la formación profesional. La dotación financiera 2014-2020 asignaba unos 216 millones de euros al sector de la educación y 1,8 millones de euros a medidas de apoyo complementarias (European Parliament, 2019).

En Groenlandia, mediante la inversión en educación, se pretende contribuir a diversificar su economía, crear industria, reducir la dependencia de trabajadores extranjeros cualificados, aportar valor añadido y consecuentemente facilitar el desarrollo autónomo.

La UE tiene un enfoque de tres niveles para las materias primas: diversificar y asegurar importaciones sostenibles y responsables; aumentar la producción nacional

europea, especialmente de minerales críticos; y mejorar el reciclaje de minerales. El primer objetivo es relevante para las relaciones de la UE con los Estados árticos y el segundo es importante para la producción de minerales del Ártico europeo y está relacionado con el marco normativo interno de la UE. Además de las regulaciones pertinentes directas, la UE puede facilitar la extracción en el Ártico europeo y circumpolar, apoyando la innovación en la minería y la creación de redes entre las partes interesadas de la minería. Un instrumento importante de la UE es la *European Innovation Partnership (EIPS)*⁹ sobre materias primas, que reúne a la industria, los servicios públicos, el mundo académico y las ONG. Su objetivo es el desempeño de alta calidad de la industria minera europea (Hakon et al., 2021).

En calidad de potencia reguladora, la UE trata de velar por la sostenibilidad y trata de posicionarse como un socio de confianza ante la preocupación a nivel climático y social que genera la extracción de minerales. En consecuencia, existen en funcionamiento diversos proyectos en clave de sostenibilidad con fuertes lazos con socios árticos. Entre otros: SIMS, SUSMINE, SUSMIN, MIREU, SUMEX, INFAC, Mintell4EU, MINETRAIN, SLIM.

- Examples of relevant projects with strong involvement of European Arctic partners** include:
- Sustainable Intelligent Mining System (SIMS) - improving testing and demonstration of new technology and solutions for the mining industry;
 - Sustainable Mining (SUSMINE);
 - Tools for sustainable gold mining in the EU (SUSMIN) addressing challenges of eco-efficiency and extraction methods, processing, water treatment and management of environmental and social impacts;
 - Mining and Metallurgy Regions of the EU (MIREU) - establishing a network of mining and metallurgy regions across Europe and investigating the social license to operate;
 - Sustainable Management of the Extractive Industries (SUMEX);
 - The Innovative, Non-invasive and Fully Acceptable Exploration Technologies (INFAC);
 - Mineral Intelligence for Europe (Mintell4EU) - improving the European knowledge-base for raw materials primarily through cooperation of geological surveys;
 - MINETRAIN - creating training programmes for mining professionals;
 - Sustainable Low Impact Mining (SLIM) - solution for exploitation of small mineral deposits based on advanced rock blasting and environmental technologies.

Fuente: European Commission (2021). Overview of EU action in the Arctic and their impact. Final Report

4. ANÁLISIS PROSPECTIVO: NUEVOS ESCENARIOS TRAS LA INVASIÓN DE UCRANIA

Después de los acontecimientos acaecidos a inicios de 2022, a raíz de la invasión militar rusa de territorio ucraniano, el escenario en el Ártico es distinto al previsto por la UE durante la actualización de su reciente política ártica. Consideramos clave presentar una serie de retos que surgen o se intensifican tras el bloqueo a Rusia y el rechazo del resto de Estados árticos. Ante qué dilemas debería prepararse la UE y si sus

⁹ https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/past-research-and-innovation-policy-goals/open-innovation-resources/european-innovation-partnerships-eips_en

instrumentos para la región necesitan ser revisados son algunas de las preguntas que trataremos de responder a continuación.

4.1. Militarización del Ártico

El Ártico, ha sido tradicionalmente un espacio fiable para la estabilidad, la investigación científica y la cooperación. La propia realidad política, por la presencia de grandes actores globales (EE. UU., Canadá, Rusia, etc.) y su proximidad entre sí, favorecía un ambiente de distensión y diálogo. Sin embargo, con la invasión de Ucrania, Rusia ha roto con el marco internacional y sus normas, ha provocado enemistades y amenaza con escalar la tensión en la región. De esa forma, la estabilidad característica del Ártico se encuentra ahora en entredicho. Se está produciendo una escalada militar relevante a nivel global.

En la UE, los líderes europeos ya han acordado incrementar el gasto militar en respuesta a la amenaza rusa, si bien este aumento responde a otras razones además del factor ruso, como es la voluntad de contar con mayor autonomía operativa y moderar su dependencia de la OTAN. Precisamente, la OTAN, duramente criticada por su papel desastroso en Afganistán y cuestionada por algunos de sus propios miembros, se ve ahora revitalizada y con un nuevo propósito, dada la crisis de seguridad europea. En este sentido, Dinamarca celebró un referéndum en junio de 2022 para decidir si el país apoyaba o no la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y las operaciones militares de la UE, donde venció el sí al apoyo de la PCSD (66,8%). La abolición danesa de la cláusula *opting-out* con relación a la PCSD supone que Dinamarca podrá participar en el proceso decisorio de esta política, lo que implica una modificación de los tratados para incluir a Dinamarca en la política. De este modo se puede entrever un aumento de la cohesión europea en la defensa, sobre todo por esta decisión de Dinamarca, país considerado euroescéptico en la medida en que mantenía hasta el referéndum de 2022 tres cláusulas *opt-out*. Después del referéndum quedan dos: en materia de Unión Económica y Monetaria y en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Además, otros Estados árticos europeos, como Finlandia y Suecia, han solicitado entrar a formar parte de la OTAN.

La gran relevancia territorial rusa en el Ártico apremia a los demás Estados a fortalecer sus defensas. El incremento de antagonismo regional provoca que el Ártico se convierta en un espacio de preocupaciones estratégico-militares. Se prevé un aumento de las operaciones y de la presencia militar en la región. Aun así, tal y como señalan Bouffard y Buchanan (2021), el Ártico presenta ciertas excepcionalidades en materia de defensa, en la medida que se produce un esfuerzo consciente —por parte de los actores involucrados— para prevenir y fomentar la estabilidad en la región. Las actividades militares del Ártico continuarán incrementándose, tanto a nivel del discurso político, como operativamente.

Tradicionalmente, los incidentes importantes tienden a impulsar el cambio hacia los esfuerzos de estabilización en una situación deteriorada. Sin embargo, el

Ártico es diferente. Innumerables personas y organizaciones han trabajado incansablemente para estar al frente de los problemas del Ártico y evitar verse obligados a hacerlo por eventos que toman su propio impulso, con el Consejo Ártico liderando el camino tanto en propósito como en práctica. Dentro del mismo auspicio regional, los funcionarios de defensa del Ártico parecen dispuestos a participar en esfuerzos complementarios para facilitar la estabilidad del norte, antes de verse obligados a hacerlo (Bouffard y Buchanan, 2021).

4.2. La influencia de China

El hecho de haber suspendido el diálogo en el seno del Consejo Ártico —en respuesta a la agresión rusa a Ucrania—, junto con las sanciones al sector energético ruso, ha podido generar ciertos efectos secundarios que pueden contribuir a cambiar el *statu quo* internacional. Rusia mantiene proyectos extractivos de grandes dimensiones (gas y petróleo) en suelo ártico. Corporaciones europeas participan activamente y mantienen intereses económicos relevantes en dichos proyectos, entre otras *Siemens*, *Saipem*, *Renaissance Heavy Industries*, *Halliburton* o *BASF*. Las sanciones y la desvinculación europea del mercado energético ruso propician un vacío que se prevé van a ocupar otros (China e India). Buchanan (2022) se muestra crítica con las sanciones, en la medida que estas alejan la posibilidad de acercamiento entre las posturas de Rusia y Occidente y, por el contrario, pueden conllevar que Rusia busque estabilidad en otros socios y, principalmente, en China. Si bien más sanciones podrían molestar a Rusia, castigar a Moscú en el Ártico causará problemas estratégicos a largo plazo para Occidente.

Del mismo modo, la decisión del 3 de marzo de 2022 de siete de los ocho Estados miembros permanentes del Consejo Ártico de cortar la cooperación y congelar las pocas vías restantes para el compromiso con Rusia, solo generará ganancias a corto plazo para Occidente, ya que sanciones occidentales aún podrían llevar a Rusia más hacia el capital chino y los mercados de exportación para su gas natural licuado del Ártico. Pero China no es el único estado no ártico que tiene en la mira a una Rusia aislada en el Ártico: India, los Emiratos Árabes Unidos y otros Estados del sudeste asiático están buscando incursiones en el Ártico (Buchanan, 2022). Una Rusia aislada en el Ártico es de interés para China, pues vería en la vulnerabilidad rusa una oportunidad económica a la vez que política. Las sanciones están provocando una sobre dependencia rusa de China y esto se traduce en influencia. Este peso le permitiría reforzar su presencia ártica, además de capacidad para influir en la vida política rusa.

Rusia no ve precisamente con buenos ojos convertirse en un posible títere y celebra la cada vez más pujante presencia de India en el Ártico y su participación empresarial. En cualquier caso, China e India —potencias regionales rivales—, se perfilan para reforzar su papel en alza en el Ártico y consolidarse a nivel regional, hecho que hace prever una posible escalada en las tensiones mutuas ya existentes, además de propiciar nuevas disputas (Buchanan, 2022).

Por otro lado, China ha tratado las últimas dos décadas de mostrarse como una potencia global responsable y como un actor pacífico y cooperativo. A consecuencia de esto, China es criticada y acusada de hipocresía, sobre todo por su tradicional defensa del principio de no interferencia en los asuntos internos de un país (quebrantado por Rusia), al no posicionarse en contra de la invasión de Ucrania, ni usar su influencia para forzar un cambio en la actitud rusa. Además, en lo relativo a las oportunidades económicas que surgen del conflicto, aunque en un principio hubiera un beneficio al reemplazar las inversiones occidentales, tal movimiento difícilmente estaría en línea con las promesas de China de lograr la neutralidad de carbono para 2060 y dejar de invertir en nuevos proyectos de energía a carbón en el extranjero bajo el BRI. Además, es probable que la crisis de Ucrania acelere la transición global hacia una economía no fósil. Si China, que ya es el mayor productor mundial de energía solar, quiere seguir siendo parte, por no mencionar el líder, de ese desarrollo, no sería prudente apoyar a la Rusia de Putin (Koppra, 2022).

Finalmente, hay que señalar que la presencia de China en el Ártico difícilmente pueda sustentarse únicamente en el apoyo ruso y necesariamente deberá trabajar en mantener unas relaciones amistosas con los demás Estados árticos. Como señala Wahden (2021), esto puede ofrecer a los estados del Ártico la oportunidad de establecer límites a la influencia regional de China, pero los beneficios de tal limitación deben medirse frente a la importancia de darle a China una participación en la lucha contra el cambio climático.

4.3. Nuevas rutas marítimas

Con el calentamiento sin precedentes en la región ártica, causando una disminución de la cobertura de hielo, la atención se centra en las nuevas rutas marítimas. En especial, la Ruta del Mar del Norte (o Paso del Noreste) y el Paso del Noroeste despiertan intereses propios de una región en competencia geopolítica y comercial. La aparición de estas rutas podría acortar los tiempos de tránsito y ofrecer importantes ventajas para naciones como China (Biedermann, 2021), permitiéndole conectar mejor con sus principales clientes no asiáticos, como la UE. También le daría seguridad, al no atravesar el estrecho de Malaca, que se caracteriza por la amenaza de la piratería y por el riesgo de sufrir un bloqueo naval (Fuster Leal, 2021). Además, la cooperación de China y Rusia en el desarrollo de la Ruta del Mar del Norte también trae consigo preocupaciones, como vemos reflejado en las declaraciones del secretario de Estado de EE. UU., Mike Pompeo (2019):

We are concerned about Russia's claim over the international waters of the Northern Sea Route, including its newly announced plans to connect it with China's Maritime Silk Road. In the Northern Sea Route, Moscow already illegally demands other nations request permission to pass, requires Russian maritime pilots to be aboard foreign ships, and threatens to use military force to sink any

that fail to comply with their demands. (...). These provocative actions are part of a pattern of aggressive Russian behavior here in the Arctic.

En este sentido, el 6 de marzo de 2020, el presidente ruso, Vladimir Putin, anunció los “Principios básicos de la política estatal de la Federación Rusa en el Ártico hasta 2035”, donde define los intereses y objetivos de Rusia en el Ártico (Lozier, 2022). La Ruta del Mar del Norte es una prioridad y tiene como objetivo convertirse en un enclave estratégico en el transporte internacional de mercancías, proyectando su economía a nivel global (Sánchez Andrés, 2010). Sin embargo, Rusia necesita de grandes sumas de capital para realizar esta hazaña y es posible que estas dejen de estar disponibles en Occidente (Fuster Leal, 2021), por lo que recaerá posiblemente en sus socios orientales y, en concreto, en China (Conley & Rohloff, 2015). Sin duda, este es el único país suficientemente fuerte a nivel económico para no ser disuadido por sanciones, por lo que la dependencia de Beijing aumentará (Weber, 2020).

Asimismo, uno de los temas que más polémica suscita es el régimen jurídico de estos pasos oceánicos. Los dos Estados más afectados por estas rutas —Canadá y Rusia— han introducido reglas restrictivas para el uso de estos estrechos, clasificándolos como aguas interiores. Esto excluye el derecho de paso inocente de los art. 17, 18, 19 CONVEMAR. Rusia ha afirmado que la Ruta del Mar del Norte se encuentra dentro de sus aguas y, dada la escasa oposición de parte del resto de la comunidad internacional, ha logrado administrarla *de facto*. Por ejemplo, Francia transitó el buque *Rhône* en 2018, sin realizar una solicitud formal. Unos meses después, Rusia anunció que los buques militares extranjeros que utilizaban este paso debían presentar una solicitud con 45 días de anticipación y llevar a bordo un piloto ruso, reservándose el derecho de tomar medidas, incluido el uso de la fuerza, en caso de incumplimiento (Lozier, 2022).

De hecho, tanto Canadá como Rusia reconocen los reclamos del otro. Canadá alega que el Paso del Noroeste está situado en aguas interiores y, por lo tanto, todo buque está sujeto a la legislación y la soberanía canadienses. Los EE. UU. y la UE han cuestionado el reclamo de soberanía del Canadá, alegando que se trata de un estrecho internacional. A pesar de su apoyo a la OTAN, no comparte la defensa de muchos miembros de esta organización a la libertad de navegación (Østhagen, et al, 2018). Así, exacerbar tales divisiones, sería de valor estratégico para Rusia. De hecho, se está desarrollando una plataforma rusa denominada *North Pole*, que navegará de forma autónoma por el Océano Ártico durante un máximo de 24 meses, a partir de 2023, con un equipo científico (Paul, 2022). Los datos recogidos servirían como reivindicación rusa del territorio marítimo ártico en futuros reclamos.

En los próximos años, la UE puede y debe jugar un papel relevante en la búsqueda de una posición común que fomente la cooperación. La política ártica de la UE ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones la importancia de las nuevas rutas comerciales y, sin duda, la Ruta del Mar del Norte es la que mayor potencial representa y la que más dilemas supone.

4.4. Consejo Ártico

El Consejo Ártico ha logrado varias nominaciones al Premio Nobel de la Paz, la última en 2022. Además, fue una creación del entonces presidente de la Unión Soviética, Mikhail Gorbachev, quien propuso, en su Discurso de Murmansk (1987), transformar el Ártico en un “polo de paz”, libre de las tensiones geopolíticas (Auerswald, 2020).

Tras el colapso de la Unión Soviética, el Ártico fue un área en la que la importancia de Moscú no disminuyó. Esa estabilidad se mantuvo durante los últimos días de la Guerra Fría e, incluso, cuando Rusia se anexionó la península de Crimea. Sin embargo, las tensiones posteriores a la Invasión de Ucrania de 2022 han abierto un escenario incierto, considerado como la mayor crisis del Ártico en 35 años (Dickie & Gardner, 2022).

De este modo, todos los Estados árticos, menos Rusia, reaccionaron con una declaración histórica, anunciando que no participarían en las reuniones del Consejo Ártico bajo la presidencia rusa, que se inició en 2021 y finaliza en 2023. En junio de 2022, los Estados árticos retomaron su actividad, pero excluyendo a Rusia, que restó legitimidad a las decisiones que el foro intergubernamental pudiese tomar sin tenerla en consideración (Schreiber, 2022). La continuación sin Rusia supondrá nuevos retos y se desconoce hasta cuando se mantendrá dicho veto.

Aunque lo cierto es que hay diferentes posicionamientos. Así lo vemos en China e India, importantes Estados observadores, que no condenaron el ataque ruso en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Además, hay divergencia entre los pueblos indígenas. Stefan Kirchner (2022), que ha ejemplificado las distintas reacciones de los organismos representantes de los indígenas árticos, ha detectado desde un apoyo sólido a la invasión (Asociación Rusa de los Pueblos Indígenas del Norte o RAIPON), al rechazo absoluto a la guerra (Consejo Internacional Gwichin o GCI). En definitiva, por el momento no existe suficiente confianza entre los diferentes miembros y participantes permanentes, por lo que las decisiones basadas en el consenso parecen complejas.

Sin duda, la misión del Consejo Ártico es demasiado importante como para no plantearse su reactivación como la prioridad principal. Rusia representa la mitad del mundo circumpolar, por medidas geográficas, económicas y demográficas. Gobernar el Ártico de manera efectiva y pacífica requiere la participación y el consentimiento de Rusia. La suspensión de toda la cooperación establecida con Rusia afectaría seriamente los compromisos académicos y científicos sobre la investigación climática en la región. En general, sin los socios rusos y el acceso a áreas y datos en el lado ruso del Ártico, es imposible mantener la calidad de la ciencia y la lucha contra el cambio climático.

Sin embargo, la reactivación del diálogo constructivo en estos asuntos cuenta con una gran oposición. Por ejemplo, la *Allianz der Wissenschaftsorganisationen* (Alianza Alemana de Organizaciones Científicas) advirtió que la cooperación científica con instituciones estatales y entidades comerciales en Rusia debía congelarse con efecto inmediato, incluidos todos los eventos científicos o relacionados con esta (Paul, 2022). Algunos defensores de la reanudación de la actividad científica proponen

boicots a las reuniones presenciales utilizando tecnologías remotas o el nombramiento de representantes subalternos, en lugar de altos funcionarios (Zellen, 2022), como se pudo ver en los Juegos Olímpicos de Invierno de Beijing de 2022. La preocupación sobre continuar en las mesas de diálogo con Rusia encuentra su explicación en una posible utilización por parte de esta de normalizar la situación actual. Ante esta posición, se ha valorado también la posibilidad de adoptar soluciones simbólicas, como atuendos con los colores de Ucrania (Zellen, 2022). Esto permitiría una alternativa viable para la reanudación de la cooperación científica, sin abandonar las reivindicaciones.

Por su parte, la Declaración de Ottawa especifica que el Consejo Ártico no debería tratar asuntos relacionados con la seguridad militar. El uso del término “debería” en su forma condicional indica que podría abordar estos asuntos, siempre que haya consenso sobre la extensión de su mandato. Sin duda, si esto debe realizarse, la consideración de temas de seguridad militar dentro del Consejo Ártico debe estructurarse de una manera que no margine a los participantes permanentes (comunidades indígenas), sino como un medio para alentar aún más su inclusión (Scopelliti & Conde, 2016). Sin embargo, esta idea también ha sido ampliamente criticada, al poner en peligro la base de cooperación del Consejo Ártico: la ausencia de politización y discusiones militares (Groenning, 2016).

En medio de escaladas bélicas, tal vez sea positivo mantener un foro donde la cooperación y el diálogo se mantenga, aunque se limite a la lucha contra el cambio climático o el intercambio de datos científicos. Así, las declaraciones tajantes sobre el veto a Rusia deberían reconducirse para dar cabida a los investigadores rusos, entre otros profesionales. La importancia del Ártico es demasiado trascendental como para excluir totalmente a Rusia.

Por otra parte, con independencia del resultado del conflicto, la membresía de la UE es una idea más compleja que nunca, dado que el bloqueo de la candidatura continuará por parte rusa. A pesar de la ruptura diplomática, la UE tiene una oportunidad única de contribuir a una región ártica estable y sostenible. Discursos ajenos a este nivel de gobernanza, como ocurrió con su propuesta de un Tratado Ártico, podría restarle credibilidad de cara al futuro, por lo que deberían enaltecer el valor y el respeto que sienten por el Consejo Ártico como herramienta de concordia y crecimiento.

4.5. Política Ártica de la UE

Sin duda, la escala bélica en Europa afectará a la política ártica de la UE. Debemos preguntarnos qué elementos de esta deberían actualizarse, revisarse o añadirse tras estos acontecimientos. A continuación, haremos un seguimiento de los retos acuciantes a los que debería hacer frente la UE en las próximas discusiones del Consejo.

En primer lugar, la guerra ha afectado a los precios de la energía en toda Europa y es probable que la UE experimente una búsqueda de fuentes alternativas para lograr

una disminución de la dependencia del petróleo, el gas y el carbón rusos. Sin embargo, dos caminos contradictorios pueden abrirse. Por un lado, apoyando la transición energética y, por otro, aumentando la dependencia de la explotación del Ártico, contribuyendo al debilitamiento de la política climática y destruyendo el discurso que defiende la presencia de la UE como un actor líder respecto a la lucha contra el cambio climático y el desarrollo sostenible en el Ártico y en el mundo (Raspotnik, Stepien & Koivurova, 2022).

Los objetivos de transición energética y sostenibilidad —buques insignia de la UE—, pueden verse como una forma de lograr autonomía estratégica. Si bien pueden darse ajustes en la política climática, esto no significa necesariamente que se abandonen los objetivos perseguidos en la Comunicación de 2021. La principal razón reside en la limitada vinculación con socios rusos en muchas de estas iniciativas. Además, la *Brújula Estratégica*, publicada en 2022, incluyó más articulaciones respecto a la región y está previsto que las futuras reuniones del Consejo de la UE hagan seguimiento para ver si la política ártica requiere ser actualizada.

Asimismo, los altos precios pueden generar mayores presiones para relajar la política climática de la UE y es muy probable que el acceso a minerales raros se sitúe en un lugar destacado de la agenda ártica, con referencias constantes a la necesidad geopolítica de no depender de China. Con un acceso más limitado, podría haber una mayor presión sobre muchas regiones del Ártico para iniciar actividades extractivas. Por ello, la apertura de una oficina en Groenlandia es una gran propuesta y será una de las grandes protagonistas en la agenda de la UE o, al menos, debería serlo.

Estas prohibiciones pueden ser bien percibidas entre la audiencia de la UE, especialmente la población más joven, pero para ciertos actores árticos dicha limitación de sus recursos genera un gran rechazo (Rusia y Noruega, en particular). Esta política ártica de la UE puede ser criticada, al no seguir una perspectiva ártica, sino una *EUropean perspective*¹⁰ (Stepien, & Raspotnik, 2021). Tal vez la UE debería enfatizar que sus objetivos coinciden con las ambiciones de los actores árticos —como es el caso de la prohibición de hidrocarburos en Groenlandia— para que no parezcan una imposición unilateral, sino un apoyo por parte de un socio estratégico a sus reivindicaciones. China ha utilizado sistemáticamente este soporte discursivo para dar legitimidad a sus políticas, resaltando los comentarios positivos que realizan sobre ella algunos Estados árticos (Wang, 2020).

Por su parte, los países nórdicos han sido reacios a promover un papel fuerte para la UE en términos de seguridad en la región ártica. La agresión rusa y la presencia de China pueden ser un punto de inflexión en las relaciones de la UE y una oportunidad para mostrarse como alternativa y aliado relevante. Al mismo tiempo, es esencial que reflexione sobre el encaje de Rusia dentro de su propia política ártica, ya que ha procurado evitarla en sus estrategias de manera deliberada, algo que los expertos han denominado *Arctic Exception in EU-Russia relations* (Raspotnik & Østhagen, 2022). Sin embargo, la *Brújula Estratégica* todavía dedica escasa atención al Ártico y no parece

¹⁰ Visión centrada únicamente en los intereses de la UE.

comprender su importancia. Si la UE aspira a ser un gran actor geopolítico, esta es la mayor oportunidad de demostrarlo.

Otro de los grandes retos de la política ártica de la UE es valorar a las poblaciones indígenas y entablar un diálogo enriquecedor para estar pendiente de sus inquietudes. No obstante, las divergencias entre los participantes permanentes, resaltadas por Kirchner (2022), ponen en jaque a los pueblos locales del Ártico (Raspotnik, Stepien & Koivurova, 2022). Al igual que defendimos con los ámbitos de investigación científica, la cooperación con los grupos indígenas en la parte rusa debería mantenerse. La UE tiene una oportunidad para proponer o, al menos, no oponerse a iniciativas que promuevan un uso del veto parcial a Rusia en defensa de la gobernanza cooperativa.

Por último, la política ártica, las sanciones y otras regulaciones derivadas tendrán un impacto importante en otros actores. Cuando la UE intenta imponer su modelo, basado en valores, puede ser visto como una injerencia en asuntos internos de otros países. En este ámbito, la UE no debe renunciar a sus objetivos, pero trabajar desde posiciones maximalistas no siempre es la solución más eficaz, como se demostró en el conflicto de las focas. La exembajadora de la UE, Marie-Anne Coninx, afirmó que una de las mejores lecciones que había extraído de la población ártica se resumía en: “No hables de nosotros, sino con nosotros” (Coninx, 2022).

La Invasión a Ucrania ha despertado una fuerte crisis y preocupación en la región, por lo que es una gran oportunidad para dar respuesta a las críticas que reclaman una mayor inversión en el Ártico. Las tensiones con China y Rusia y la necesidad de romper las dependencias hacia estos países han sido catalizadores en la evolución de la política ártica europea. Seguramente habrá que revisar los párrafos que tratan la cooperación internacional en la Comunicación de 2021, a pesar de su reciente actualización. Sin duda, el regreso de un conflicto bélico a Europa marcará un antes y un después, por lo que la atención de todos los Estados miembros en la región es una oportunidad histórica para conseguir consenso y suplir las deficiencias de la UE en el Ártico.

5. CONCLUSIONES

La política ártica de la UE puede aprender de las líneas discursivas de la estrategia polar china para lograr un mayor impacto en la región. La política de no intervención china le ha permitido adquirir un rol de socio comercial muy relevante en la construcción de infraestructuras y en la investigación científica. De esta forma, la UE debería procurar defender sus intereses amparándose y entendiendo las inquietudes del resto de actores árticos. Groenlandia es un escenario idóneo para redirigir los objetivos, intereses y atención, dada su riqueza y también sus temores compartidos, reflejados en su reciente prohibición de extracción de hidrocarburos y sus anhelos de independencia.

Groenlandia representa un terreno rico en minerales raros, críticos para el presente y el futuro tecnológico, inexplorado y abierto a la inversión externa. Estos minerales, por su escasez, representan un activo muy valorado a nivel global. Con la invasión de Ucrania y sus consecuencias, la importancia de tales minerales aumenta su atractivo para la UE en la clave de política de transición energética y digital. La UE trabaja para posicionarse como un socio prioritario y responsable para Groenlandia y en este terreno, compite con China. Esta mantiene unos intereses vitales en el Ártico, tanto a nivel económico como de seguridad. El devenir de las relaciones con Groenlandia y la aceptación por parte de Groenlandia de permitir la explotación minera de su territorio a empresas europeas, serán condicionadas a la capacidad de la UE de diferenciarse de su rival y ofrecer mejores garantías, respeto de los estándares climáticos y resultados.

Es probable que, con la invasión rusa de Ucrania y la creciente tensión en la región ártica, nos encontremos ante el despertar de una UE geopolítica. Esto debería incentivar el interés de la UE en tener presencia en los foros de discusión para forjar un futuro acorde a sus ideales. Esto último debería hacerlo sin perder de vista la diversidad del Ártico y los retos que este enfrenta en materia de derechos de los indígenas, del cambio climático y, ahora también, de tensión e incertidumbre. Sin duda, la explotación de recursos y la apertura de nuevas rutas comerciales son escenarios que la UE no puede evitar confrontar y que requerirán de un esfuerzo diplomático para encontrar posiciones comunes. La militarización y el enfriamiento de las relaciones de cooperación en el Ártico suponen a la vez un retroceso en materia de investigación y protección del medio ambiente y un potencial impulso del Pacto Verde Europeo, al forzar una reacción de desvinculación energética de gas y petróleo rusos. (Hernández, 2022).

Con todo ello, la parálisis temporal de los sistemas de gobernanza ártica supone múltiples riesgos que la UE debe afrontar, ya que mantener una posición secundaria le alejaría del Ártico. Asimismo, el Parlamento Europeo ha puesto de manifiesto las carencias respecto a la inversión ártica. Sin duda, los últimos acontecimientos pondrán al Ártico en la agenda de las instituciones europeas.

En definitiva, nos encontramos ante una oportunidad histórica, tras el regreso de la guerra a Europa, para que la UE colabore activamente en la reconstrucción de esa cooperación dañada. Su posición geográfica y los valores compartidos con la mayoría de los Estados árticos, así como los posibles vacíos que dejen Rusia y China, son una mezcla perfecta para que la UE recuerde que es un aliado comprometido, necesario y deseable. Como establece un proverbio inuit: “No se distingue a los amigos de los enemigos hasta que el hielo se quiebra”. La invasión rusa de Ucrania ha quebrado ese espíritu de confianza y el excepcionalismo ártico parece llegar a su fin. Es momento de que la UE proyecte la imagen de socio estratégico que pretende encarnar.

REFERENCIAS

Bibliografía

- Auerswald, D.P. (2020). Arctic Narratives and Geopolitical Competition. In: Weber, J. (eds) *Handbook on Geopolitics and Security in the Arctic*. Frontiers in International Relations. Springer, Cham.
- Biedermann, R. (2021), China's impact on the European Union's Arctic policy: critical junctures, crossovers, and geographic shifts. *Asia Europe Journal*, 19, 467-487. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10308-021-00605-7#Sec3>
- Bouffard, T.J. and Buchanan, E. (2021). *With or without you: Arctic security Dialogue is meaningful even without Russia, but here is how to involve Moscow in the future-and why we should*. Modern War Institute at West Point. <https://mwi.usma.edu/with-or-without-you-arctic-security-dialogue-is-meaningful-even-without-russia-but-heres-how-to-involve-moscow-in-the-future-and-why-we-should/>
- Brodey, T. (20.4.2021). *Greenland's Foreign aid Dilemma*. The Borgen Project. <https://borgenproject.org/greenlands-foreign-aid-dilemma/>
- Buchanan, E. (18.3.2022). *The Ukraine War and the Future of the Arctic*. Royal United Services Institute. <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/ukraine-war-and-future-arctic>
- Coninx, M.A. (2022). *Arctic Sustainability in Troubled Times*. Arctic Circle. <https://www.arcticcircle.org/journal/arctic-sustainability-in-troubled-times>
- Conley, H.A. & Rohloff, C. (2015). *The new ice curtain. Russia's strategic reach to the Arctic*. Center for Strategic and International Studies. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/150826_Conley_NewIceCurtain_Web.pdf
- Cross, M. & Riddervold, M. (2019). Reactive Power EU: Russian Aggression and the Development of an EU Arctic Policy. *European Foreign Affairs Review*, 24(1), 43-60. <https://doi.org/10.54648/eerr2019004>
- Dickie, G. & Timothy Gardner, T. (3.3.2022). *Arctic Council in upheaval over Russia as climate change transforms region*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/arctic-council-countries-halt-meetings-over-russias-invasion-ukraine-2022-03-03/>

- Fuster Leal, R. (2021). *Connivencia ruso-china en el Ártico: explicación de la Ruta de la Seda Polar*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEE0128_2021_RUBFUS_Artico.pdf
- Hernández, O. (8.3.2022). *Europa quiere reducir en dos tercios su dependencia del gas ruso*. El Comercio. <https://www.elcomercio.es/internacional/europa/europa-quiere-reducir-20220308155419-ntrc.html>
- Groenning, R. (2.6.2016). *Why Military Security should be kept out of the Arctic Council*. The Arctic Institute.
<https://www.thearcticinstitute.org/why-military-security-should-be-kept-out-of-the-arctic-council/#:~:text=Bringing%20military%20security%20issues%20into,%2C%20health%2C%20and%20scientific%20research.>
- Holz, H, et al. (2022). *Exploring the Relationship between China's Investment in the Arctic and Its National Strategy*. CNA.
<https://www.cna.org/reports/2022/01/exploring-the-relationship-between-chinas-arctic-investment-and-its-national-strategy.pdf>
- Jamasmie, C. (10.11.2021), *Greenland bans uranium mining, blocking vast rare earths project*. Mining.com.
<https://www.mining.com/greenland-bans-uranium-mining-blocking-vast-rare-earth-projects/>
- Käpylä, J. & Mikkola, H. (2015). *On Arctic Exceptionalism. Critical reflections in the light of the Arctic Sunrise case and the crisis in Ukraine*. The Finnish Institute of International Affairs.
<https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2017/01/wp85.pdf>
- Kirchner, S. (2022). *Nordic Plus: International Cooperation in the Arctic Enters a New Era*. The Polar Connection.
<https://polarconnection.org/nordic-plus-cooperation-arctic/>
- Koppra, S. (1.3.2022). *The Ukraine Crisis Is a Major Challenge for China's Arctic Visions*. The Arctic Institute. <https://www.thearcticinstitute.org/ukraine-crisis-major-challenge-china-arctic-visions/?cn-reloaded=1>
- López, A.B. (2019). *La necesaria participación de la Unión Europea en la nueva gobernanza del espacio Ártico*. AECPA.
<https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/14-0/2244/>

Lozier, J.L. (2022), *Arctic: Toward the End of the Exception? Strategic, Nuclear and Maritime Issues in the Region*. IFRI.

https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/lozier_arctic_end_of_exception_2022.pdf

Mohr, J. (2020). China in the Arctic and the Case of Greenland. In: Weber, J. *Handbook on Geopolitics and Security in the Arctic: The High North Between Cooperation and Confrontation*. Springer Nature Switzerland: 113-129.

https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-45005-2_7

Østhagen, A., Levi Sharp. G. & Sigurd Hilde. P. (2018). At Opposite Poles: Canada's and Norway's approaches to security in the Arctic. *The Polar Journal*, 8(1).

<https://fni.brage.unit.no/fni-xmlui/bitstream/handle/11250/2567709/2018-PolarJournal-Canada-Norway-NATO+FINAL+V2018+23.3.18+AO+GLS+PSH.pdf?sequence=2>

Paul, M. (2022). *Arctic Repercussions of Russia's Invasion. Council on Pause. Research on Ice and Russia Frozen Out*. German Institute for International and Security Affairs.

https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C39_ArcticAndRussiasInvasion.pdf

Pompeo, M.R. (6.5.2019). *Looking north: Sharpening America's Arctic focus: Speech*. U.S. Department of State. <https://2017-2021.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/index.html>

Raspotnik, A. & Østhagen, A. (2022). The End of an Exceptional History: Re-Thinking the EU-Russia Arctic Relationship. *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/pdf/96128>

Raspotnik, A., Stepien, A., & Koivurova, T. (26.4.2022). *The European Union's Arctic Policy in the Light of Russia's War against Ukraine*. The Arctic Institute.

<https://www.thearcticinstitute.org/european-union-arctic-policy-light-russia-war-against-ukraine/>

RFI (25.4.2018). *¿Por qué Groenlandia busca independizarse?*. France 24.

<https://www.france24.com/es/20180424-independencia-groenlandia>

- Sánchez, A. (2010). *Rusia y la geoestrategia del Ártico*. Real Instituto Elcano (ARI, 63/2010).
<https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2010/04/ari63-2010-sanchez-andres-rusia-geoestrategia-artico.pdf>
- Schreiber, M. (9.6.2022). *Russia denounces its exclusion from some Arctic Council work*. Arctic Today. <https://www.arctictoday.com/russia-denounces-its-exclusion-from-some-arctic-council-work/>
- Scopelliti, M. & Conde, E. (2016). Defining security in a changing Arctic: helping to prevent an Arctic security dilemma. *Polar Record*, 52(6), 672–679.
<https://doi.org/10.1017/S0032247416000528>
- Somos Mar (14.10.2021). *La UE abre oficina en Groenlandia para velar por el Ártico*. La Voz de Galicia.
<https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/somosmar/2021/10/13/ue-abre-oficina-groenlandia-velar-artico/00031634135502240752600.htm>
- Stępień, A, y Raspotnik, A. (2021). *Continuity with great confidence: The European Union's 2021 Arctic Policy Update*. The Arctic Institute.
<https://www.thearcticinstitute.org/wp-content/uploads/2021/10/Continuity-with-Greater-Confidence-The-EUs-Arctic-Policy-Update-2021.pdf>
- Tiezzi, S. (6.11.2014). *The New Silk Road: China's Marshall Plan?*. The Diplomat.
<https://thediplomat.com/2014/11/the-new-silk-road-chinas-marshall-plan/>
- Wahden, L. (24.11.2021). *In the Russian Arctic, China threads on thinning ice*. LSE Blog.
<https://blogs.lse.ac.uk/cff/2021/11/24/in-the-russian-arctic-china-treads-on-thinning-ice/>
- Wang, H. (2021). The Belt and Road Initiative Agreements: Characteristics, Rationale, and Challenges. *World Trade Review*, 20(3), 282-305.
<https://doi.org/10.1017/S1474745620000452>
- Wang, Y. (15.9.2020). *A Comparative Study of the Official Use of Arctic Environmental Discourses of China and the EU*. The Arctic Institute.
<https://www.thearcticinstitute.org/comparative-study-official-use-arctic-environmental-discourses-china-eu/>

Weber, J. (2020). Limited Cooperation or Upcoming Alliance? Russia, China and the Arctic. In: Weber, J. (eds). *Handbook on Geopolitics and Security in the Arctic*. Springer, Cham: 345-361

Zellen. B.S. (20.4.2022). *The world needs the Arctic Council now more than ever*. The Polar Connection. <https://polarconnection.org/world-needs-arctic-council/>

Fuentes oficiales y legales

Arctic Council (1996). *Declaration on the Establishment of the Arctic Council. Ottawa Declaration*. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>

Asamblea Popular Nacional China (2021). *XIV Plan Quinquenal (2021-2025) para el Desarrollo Económico y Social Nacional y Visión 2035 de la República Popular China*

Comisión Europea (2008). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - La Unión Europea y la región ártica*. (COM/2008/0763 final) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52008DC0763>

Comisión Europea (2012). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Desarrollo de una política de la Unión Europea para la región del Ártico: avances desde 2008 y próximos pasos*. (JOIN/2012/019 final) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52012JC0019&qid=1657915086926>

Comisión Europea (2016). *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/TXT/?uri=CELEX:52016JC0021>

Comisión Europea (2019). *Seis prioridades de la Comisión para 2019-2024*. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024 es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_es)

Comisión Europea (2019). *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) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN>

Comisión Europea (2019b). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo. UE-China – Una perspectiva estratégica*. (JOIN/2019/5 final).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019JC0005>

Comisión Europea (2021). *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).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021JC0027>

Comisión Europea (2021). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones. La Pasarela Mundial*. (JOIN/2021/30 final).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021JC0030>

Consejo de la UE (2022). *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>

EU External Action (3.2.2021). *The Arctic, a key region for the EU and global security*.

https://www.eeas.europa.eu/eeas/arctic-key-region-eu-and-global-security-0_en

European Commission (2021). *Overview of EU actions in the Arctic and their impact Final Report*. <https://eprd.pl/wp-content/uploads/2021/06/EU-Policy-Arctic-Impact-Overview-Final-Report.pdf>

European Parliament (2019.) *Briefing, EU cooperation with Greenland*.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637922/EPRS_BRI\(2019\)637922_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637922/EPRS_BRI(2019)637922_EN.pdf)

Organización de Naciones Unidas (1982). *Convención de las Naciones Unidas sobre El Derecho del Mar*.

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201833/volume-1834-A-31363-Spanish.pdf>

Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión. *OJ L 79I, 21.3.2019, p. 1–14*.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32019R0452>

The People's Republic of China (2015). *Action plan on the Belt and Road Initiative*.
http://english.www.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm