

Documentos de Seguridad
y Defensa 66

Geopolítica del Ártico.
Dos visiones complementarias.
España-Singapur

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

RSIS | S. RAJAKATMAN
SCHOOL OF
INTERNATIONAL
STUDIES

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Documentos de Seguridad y Defensa 66

Geopolítica del Ártico.
Dos visiones complementarias.
España-Singapur

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

RSiS RESEARCH SCHOOL OF
STRATEGIC STUDIES

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autor y editor, 2014

NIPO: 083-14-246-7 (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: diciembre 2014



NIPO: 083-14-245-1 (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9091-007-8 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Prólogo	
Documento de seguridad y defensa. Grupo internacional de investigación España-Singapur..... <i>Ignacio García Sánchez</i>	7
El Ártico: el desafío geopolítico del siglo XXI. Dos visiones: una desde oriente y otra de occidente	7
Capítulo primero	
Conclusiones comunes	11
El Ártico evoluciona por el cambio climático	11
A pesar de la incertidumbre de cuándo y cuántos serán los cambios hay un creciente interés en el Ártico. Exclusión vs. Inclusión	11
El Ártico es un espacio de cooperación. Equilibrio	12
La gobernanza del Ártico: el principal escollo	12
China gana protagonismo al ser miembro observador	13
El tono de las declaraciones de China sobre el Ártico se han suavizado...	13
Desencanto de la Unión Europea por el rechazo a su candidatura a miembro observador	13
Los intereses españoles en el Ártico	14
Los intereses de Singapur en el Ártico	14
Es probable una futura adecuación del derecho del mar a favor de los Estados más poderosos	14
Capítulo segundo	
Geopolítica del Ártico. Especial referencia los intereses de España en la región ártica	15
<i>Dra. Elena Conde Pérez</i>	

	Página
Introducción	15
Oportunidades y riesgos derivados del proceso de cambio climático en la región ártica	16
Intereses de los Estados árticos y de los terceros Estados en la región ártica. Especial referencia a los intereses de la Unión Europea	19
<i>a) Los intereses de los Estados árticos. Especial referencia al Consejo Ártico.</i>	20
<i>b) Los intereses de la Unión Europea en el espacio ártico.</i>	22
Los intereses de España en el Ártico.....	25
<i>a) Recursos pesqueros en el Ártico</i>	25
<i>b) Intereses científicos de España en el Ártico</i>	28
<i>c) Los pasos oceánicos como mecanismo para favorecer el tráfico comercial y la explotación de los recursos. Intereses de España.</i>	30
Conclusiones.....	32
Capítulo tercero	
El «tira y afloja» político sobre la gobernanza del Ártico: El viaje de China hacia la condición de Observador Permanente.....	35
<i>Por Francois Perreault</i>	
Introducción	35
Sección I	37
<i>El panorama geopolítico del Ártico</i>	37
<i>Las posturas estratégicas de los estados árticos</i>	38
Sección II	43
<i>Los intereses de china en el Ártico</i>	43
<i>Intereses políticos</i>	44
<i>Intereses medioambientales y científicos</i>	44
<i>Intereses económicos</i>	46
<i>Intereses de seguridad nacional</i>	46
Sección III	47
<i>Implicaciones políticas</i>	47
<i>Un «tira y afloja» político sobre la gobernanza del Ártico</i>	48
<i>La evolución del discurso de los «países no afiliados» y la elaboración de las políticas</i>	48
<i>Respuestas políticas de los estados del Ártico y la diplomacia activa de China</i>	52
<i>Ilulissat, Chelsey y los 5 del Ártico</i>	52
<i>Aplazamientos, criterios y omisiones</i>	54
<i>La Diplomacia Activa de China</i>	55
<i>15 de mayo de 2013</i>	56
Conclusión	57
Documentos de Seguridad y Defensa	63

Documento de seguridad y defensa Grupo internacional de investigación España-Singapur

Ignacio García Sánchez
*Capitán de Navío, Subdirector
Instituto Español de Estudios Estratégicos*

Prólogo

El Ártico: el desafío geopolítico del siglo XXI. Dos visiones: una desde oriente y otra de occidente

La obra que se presenta es uno más de los resultados del Plan Anual de Investigación 2014 del Centro de Altos Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), cuyo objetivo es «convertir al CESEDEN, a través del IEEE, en un referente nacional e internacional del pensamiento estratégico, con capacidad para influir en la sociedad y contribuir al planeamiento nacional en todo relacionado con la seguridad».¹

Por medio del embajador de España en Singapur, Federico Palomera Güez, el Instituto inicia las relaciones con el S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS) de la Nanyang Technological University (NTU) y más específicamente con su Instituto de Estudios Estratégicos de la Defensa (IDSS, por sus siglas en inglés),² que fue a su vez uno de sus elementos fundacionales, en enero de 2007.

Las conversaciones iniciales entre las dos instituciones³ se concretaron en la preparación de un trabajo de investigación conjunto, sobre uno de

¹ IG 30-08 (2ª Revisión). Actividades de investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).

² <http://www.rsis.edu.sg/research/idss/>.

³ <http://www.ieee.es/>.

los asuntos geopolíticos de mayor futuro, el Ártico. Su elección tenía, además de su indudable interés geoestratégico, varios aspectos que aumentaban esa utilidad inicial con innegables elementos de oportunidad que podía redundar en un mayor beneficio mutuo.

Singapur, junto con China, Japón, Corea del Sur y la India fueron admitidos como observadores permanentes al Consejo Ártico en mayo de 2013, estatus que España, junto con otros países europeos, gozaba desde hacía cerca de 10 años. Esta decisión del Consejo, no hacía más que constatar un interés creciente de los países de extremo oriente por jugar un papel protagonista en el nuevo orden geopolítico a nivel global en clara consonancia con el peso económico a nivel internacional, con una tendencia que muestra un progresivo aumento de la importancia de esa región en el contexto internacional.

Estas dos visiones, occidental y oriental son, sin duda, un suficiente atractivo. Pero, además los dos países, España y Singapur, somos países de una indudable tradición marítima y en nuestros respectivos productos interiores brutos, el sector naval tiene una importancia fundamental. Nuestro tráfico portuario se verá sin duda afectado por la apertura de nuevas rutas, la industria de construcción naval tendrá un nuevo campo para la investigación y desarrollo, además de nuevos desafíos para los recursos pesqueros y energéticos. Estos últimos podrían ver la confirmación, en ambas naciones, del aumento de la importancia del sector relacionado con el comercio de gas natural licuado.

También, los dos países compartimos una visión del mundo en la que prima la pertenencia a dos de las organizaciones económicas más importantes en el escenario mundial, la Unión Europea (UE) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA), que a su vez tienen relaciones especiales con los dos gigantes económicos del momento: Estados Unidos y China. Estas dos organizaciones, y en particular nuestros dos países, deben jugar un papel fundamental para facilitar unas relaciones de colaboración y confianza entre ellos.

Otro aspecto que se tuvo en cuenta al proponer al IDSS el tema de colaboración fue el apoyo que el Instituto presta, con su participación directa en el grupo de investigadores, al proyecto de investigación: «La carrera por el Ártico: cuestiones de derecho internacional surgidas a la luz del cambio climático», (The race for the Arctic: International Law issues considering Climate Change. Referencia: DER2012-36026), del que la doctora Elena Conde Pérez, la coautora de este documento por parte del Instituto, es investigadora principal.

Esta nueva publicación de la colección del CESEDEN, Documento de Seguridad y Defensa, tiene el formato típico de los trabajos de investigación internacional del Instituto, constituido por los artículos desarrollados de forma independiente por los dos investigadores, uno por parte de cada

Instituto, en español y en inglés, y unas conclusiones comunes que, no sólo son consensuadas por los dos autores, sino también desarrolladas y en última instancia asumidas por las dos instituciones. Estas conclusiones se editan en español e inglés.

Además, en este caso, tuvimos la fortuna de contar con el investigador del IDSS, François Perrault en el CESEDEN para la exposición y debate de los dos trabajos en una sesión con un grupo de expertos, y la elaboración de las conclusiones, que posteriormente fueron aprobadas por el IDSS.

En suma, con este número el CESEDEN sigue atento a la importancia del pensamiento de seguridad en el Extremo Oriente, y en esta línea se celebra este año el tercer curso Asia-Pacífico, y mantiene una constante mirada en los grandes desafíos a la paz y la seguridad del futuro, como muestra el curso monográfico sobre Cambio Climático que se está desarrollando. En este sentido, este trabajo sobre el Ártico une la visión oriental y la occidental sobre la llamada «frontera geopolítica» del siglo XXI.

El Ártico evoluciona por el cambio climático

El espacio ártico se caracteriza por sus peculiares condiciones físicas frente a cualquier otra parte del planeta –un conjunto de mares helados–. El predominio del mar determina que, en la zona, los Estados árticos ribereños del océano del mismo nombre hayan venido siendo los principales protagonistas en la definición de una «política ártica», reflejada en el Consejo Ártico como principal instancia de cooperación. El proceso de cambio climático abre un mundo de oportunidades y riesgos en el Ártico.

A pesar de la incertidumbre de cuándo y cuántos serán los cambios hay un creciente interés en el Ártico. Exclusión vs. Inclusión

La incertidumbre en torno a la magnitud de los cambios, los posibles usos humanos del nuevo espacio y el momento en que dichas transformaciones tendrán lugar, es importante y nada desdeñable. El panorama de oportunidades que ofrece ha determinado el surgimiento de un interés de los propios Estados árticos en gobernar el espacio como propio y excluyente, así como un interés por parte de terceros, interesados no sólo en el uso y en la gobernabilidad de este espacio, sino también en su protección por sus peculiares características. Así,

los miembros permanentes del Consejo Ártico tienden a considerar que la cooperación regional y las cuestiones de gobernanza deben ser gestionadas por ellos mismos y los representantes de los pueblos indígenas de la región. En este sentido, algunos de dichos miembros permanentes –concretamente los cinco Estados ribereños del Océano Ártico *Arctic 5* (especialmente Canadá y Rusia)– perciben la internacionalización de la región como un potencial riesgo para su soberanía ártica. Frente a ellos, el resto de los Estados de la zona –especialmente los pequeños países– consideran los efectos positivos derivados de la internacionalización de la región y usan su posición geográfica como poderosa arma diplomática frente a terceros países interesados en la región, como China.

El Ártico es un espacio de cooperación. Equilibrio

Pese a lo que reflejan los medios de comunicación en ocasiones, el espacio ártico no es una zona de confrontación entre vecinos, ni siquiera entre éstos y terceros, sino un espacio donde ha venido reinando –y es previsible que así siga siendo– una intensa cooperación entre Estados. El Consejo Ártico, principal foro de cooperación, es buena prueba de ello. A pesar de que a través del mismo, como se ha señalado, los Estados árticos más prominentes –los ribereños del océano Ártico– fijan la propia gobernabilidad de este espacio, los Estados de la región se han dado cuenta de la necesidad de incorporar un «equilibrio» entre la inclusión/exclusión de nuevos observadores permanentes y la idea de internacionalización/regionalización de este espacio. Es previsible que en el futuro inmediato este equilibrio de contrarios continúe. El objetivo parece ser el de «incluir» para «controlar».

La gobernanza del Ártico: el principal escollo

El discurso y la política de los países no-árticos han pasado por dos fases distintas. La primera fue una fase alarmista y de reacción que dio paso a una segunda fase más atemperada y basada en la diplomacia. Estas fases han tenido lugar de la mano de unas políticas y estrategias de los Estados árticos que eran, casi siempre, diseñadas para mantener el statu quo de «su» región y por tanto, el control del proceso de gobernanza de la misma.

En los últimos años parece haberse logrado un consenso en el Consejo Ártico entre los países «no-árticos» y los miembros permanentes, aunque aún no parece haber tenido lugar una convergencia sobre el camino a seguir. La gobernanza del Ártico –quién y qué debe gobernar la región– muy probablemente seguirá siendo el punto de discusión entre los Estados árticos de los no-árticos.

China gana protagonismo al ser miembro observador

En este sentido, China, reciente miembro observador permanente del Consejo Ártico ha utilizado inteligentemente su diplomacia de cara a obtener este estatus. Dentro de la organización, sin duda influirá en la gobernabilidad de la zona. Al mismo tiempo, el hecho de ser observador permanente es una garantía de estabilidad para los miembros del Consejo Ártico, que determinan las reglas del juego. El equilibrio de poderes parece asegurado de momento.

Aunque para China, la región circumpolar no es prioritaria en su política exterior, sí es parte de su objetivo de convertirse en una gran potencia mundial. En esa búsqueda de un protagonismo internacional, China aspira a participar en múltiples organizaciones internacionales, por lo que su inserción en el Consejo Ártico es percibida como un éxito diplomático y un reflejo de su legítimo interés en la región.

El tono de las declaraciones de China sobre el Ártico se han suavizado

El tono de las posturas chinas sobre el Ártico entre 2008 y 2011 parece tener relación con el enfoque más duro de sus discursos y acciones de política exterior. Este tono cambia en 2011 hacia uno más suave, hacia el Ártico en particular y el mundo en general, aunque en los últimos meses parece que ha decidido hacer retroceder a sus vecinos, así como a los Estados Unidos en el mar Meridional de China.

Es previsible que la cooperación entre los Estados árticos y entre los no-árticos mantengan la tendencia positiva y, lo más probable, es que el enfoque ártico de China no cambie esta vez para alinearse con su enfoque más duro en otros asuntos de su política exterior.

No se descarta que este enfoque más diplomático cambie una vez que Rusia pueda hacer un mayor uso de la ruta del norte.

Desencanto de la Unión Europea por el rechazo a su candidatura a miembro observador

Frente al éxito chino encontramos el desencanto europeo en el Consejo Ártico. La UE ha sido un actor tradicionalmente interesado por motivos diversos en el Ártico. Su contribución al desarrollo económico, científico y social de la zona es notable. En consonancia con ello, la UE aspiró a influir en su reglamentación jurídica. En cambio, la reticencia de los sólidos Estados árticos –especialmente Canadá y Rusia– ha determinado una evolución en la política de la UE hacia la región. De esta forma, el perfil de la UE en la actualidad hacia el Ártico es más bajo, trata de aparecer como un legítimo actor

con legítimos intereses en la zona, pero aún no ha visto recompensados sus esfuerzos con el estatuto de observador permanente en el Consejo Ártico.

Los intereses españoles en el Ártico

Determinar los intereses de España en el Ártico no es fácil en términos concretos. Es obvio que cualquier país de nuestro entorno mira con interés hacia el Norte, y España también lo hace. Sin embargo, dichos intereses no parecen haberse definido, salvo en lo que se refiere al tradicional interés pesquero –en la actualidad el riesgo por la progresiva ampliación de las plataformas continentales y el posible cambio en el régimen internacional de las aguas suprayacentes– y al tradicional interés científico. Las causas de la inconcreción española en lo que se refiere a sus intereses hacia el Ártico, pueden ser:

- a. La crisis económica determina que existan otras regiones prioritarias, más cercanas y con mayor vinculación a España, de cara a su potencial explotación comercial y uso.
- b. Cabe la posibilidad de que España asuma sin fisuras las posturas de la UE al respecto de la región ártica.
- c. Existen intereses difusos, sin una estrategia política pública y definida que guíe a nuestras autoridades e inversores.

Los intereses de Singapur en el Ártico

Singapur no está situada en el Ártico, pero la evolución que ahí se está produciendo, bien sea el deshielo del casquete polar o la apertura de nuevas rutas marítimas, tendrá importantes consecuencias para Singapur como isla de baja altitud y puerto internacional. Como observador permanente del Consejo Ártico, Singapur puede aportar sus conocimientos sobre asuntos marítimos, el cambio climático, y la prevención y gestión de la contaminación del medio ambiente. Singapur también puede ayudar al desarrollo de los recursos naturales y de una posible ruta de comercio en la región del Ártico.

Es probable una futura adecuación del derecho del mar a favor de los Estados más poderosos

Aunque parece deseable tanto para los Estados árticos como para terceros, que el derecho internacional sea el instrumento que rijan en el espacio ártico, especialmente el Derecho del Mar, no es improbable que dicho ordenamiento se adecúe a las necesidades de los más poderosos Estados árticos, provocando un nuevo equilibrio internacional, que probablemente no sea conveniente a los intereses de España, especialmente en lo que a navegación y pesca en el alta mar se refiere.

Geopolítica del Ártico

Especial referencia los intereses de España en la región ártica

Dra. Elena Conde Pérez¹

Capítulo segundo

Introducción

Es fácil entender que, cuando hablamos de «Ártico» estamos pensando en un frágil ecosistema de extremas condiciones climáticas, con temperaturas que oscilan entre los -40°C en invierno y los 8°C en verano, una zona que rodea el Polo Norte y que está formada en gran medida por un conjunto de océanos cubiertos permanentemente de hielo, así como algunas masas terrestres de tundra, o cubiertas de hielo o nieve en la zona más septentrional de los continentes europeo, asiático y americano. Pero existe una cierta controversia doctrinal acerca de hasta qué punto del Sur debe considerarse que se extiende la región ártica, y así se manejan diversas teorías, como la del límite del crecimiento del árbol² o la de la situación geográfica del Círculo Polar Ártico, a $66^{\circ} 33'$ de latitud Norte. Es-

¹ Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid. Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación fundamental no orientada titulado LA CARRERA POR EL ÁRTICO: CUESTIONES DE DERECHO INTERNACIONAL SURGIDAS A LA LUZ DEL CAMBIO CLIMÁTICO The race for the Arctic: International Law issues considering Climate Change. REFERENCIA: DER2012-36026, del que soy investigadora principal yo misma y del que forman parte 11 investigadores.

² Así es como se designa a la línea imaginaria que marca el límite del hábitat en el que los árboles son capaces de crecer. Más allá del límite del bosque las inadecuadas condiciones ecológicas no permiten el crecimiento, ya sea por las temperaturas frías, la falta de presión de aire, la falta de humedad o las condiciones del suelo.

tas disquisiciones aparentemente teóricas, tienen sin embargo relevancia para el derecho internacional, pues pese a que algunos Estados, como es el caso de partes de Finlandia, Islandia y Suecia entrarían en la definición geográfica de Estados «árticos», por encontrarse en parte dentro del Círculo Polar Ártico, han sido tradicionalmente los Estados ribereños del océano Ártico, esto es, Estados Unidos, Federación de Rusia, Canadá, Noruega y Dinamarca (a través de Groenlandia), los que han mantenido un perfil más destacado en relación con la región y, por tanto, los principales artífices de lo que podríamos denominar una «política ártica».

La región ártica, especialmente como consecuencia de las nuevas oportunidades de explotación de la misma que ofrece el cambio climático, ha pasado a ser un foco de interés geoestratégico donde convergen los intereses soberanos de los Estados ribereños y los de la Comunidad Internacional en su conjunto,³ y a falta de un régimen jurídico específico para la zona –largamente reclamado por parte de la doctrina–, el derecho internacional público con sus diferentes ramas, especialmente el derecho del mar, es la herramienta jurídica que servirá para conciliar armónicamente dichos intereses.⁴

El estudio que a continuación sigue, basado fundamentalmente en mis propios trabajos previos sobre el tema, trata de analizar desde la perspectiva del derecho internacional las políticas desarrolladas por terceros sujetos –no árticos– en la región, especialmente la Unión Europea y España, extrayendo unas conclusiones generales al respecto.

Oportunidades y riesgos derivados del proceso de cambio climático en la región ártica

Especialmente desde comienzos del siglo XXI, la región ártica viene experimentando cambios espectaculares. Ello es debido fundamentalmente al proceso de calentamiento global, que se amplifica en esta zona del planeta con repercusiones en todas las demás. A consecuencia del in-

³ Las tensiones entre los intereses de los Estados ribereños y los de la Comunidad Internacional se pusieron de manifiesto en dos reuniones celebradas en 2008 en Ilulissat (Groenlandia). De la primera de ellas saldría la «Declaración de Ilulissat», de marcado carácter soberanista. La segunda, tuvo lugar en septiembre del mismo año en el marco del Consejo Nórdico, como reflexión general a los problemas jurídicos que se presentan en el Ártico. Las poblaciones inuit, reclamaron por su parte su lugar con la Declaración Inuit Circumpolar, que aboga por la participación de estos pueblos en la gobernanza del Ártico. Sin embargo, el carácter soberanista sería de nuevo reiterado en la reunión de Chelsey (2011) a la que sólo fueron invitados, de nuevo, los Estados ribereños del océano Ártico.

⁴ Cf. Conde Pérez, E., «El Derecho Internacional ante el proceso de cambio climático en el Ártico» en *Energía y clima en el área de la seguridad y la defensa, Documentos de Seguridad y Defensa nº 58*, Grupo de Trabajo sobre *El Ártico en los próximos 25 años*, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Ministerio de Defensa, 2013, p.178.

cremento de las temperaturas se produce la retirada del hielo marino y grandes transformaciones en los modelos climáticos y ecosistemas.⁵ Estos cambios físicos tienen importantes consecuencias en otros ámbitos de mayor interés para este estudio, como son las modificaciones económicas, políticas y humanas derivadas del proceso de deshielo del océano Ártico que, no obstante, aún no tienen sus contornos definidos, pues las consecuencias generales, de toda índole, que pueden llegar a derivarse del cambio climático en el Ártico son aún inciertas. Por lo tanto, un elemento fundamental y de partida a tener en cuenta en este análisis es el que hace referencia a la incertidumbre en cuanto a la magnitud de los cambios que en un futuro próximo puede llegar a experimentar la región ártica.⁶

En todo caso, un dato que parece innegable es que en las próximas décadas se espera un espacio ártico cada vez más libre de hielo durante periodos cada vez más largos, lo que sin duda hará más fácil el uso humano del mismo desde diferentes perspectivas. Todo ello abre un mundo de oportunidades y riesgos derivados o asociados a aquéllas, de modo que otro dato importante en este estudio es el que hace referencia a dichas oportunidades y riesgos que surgirán a consecuencia del progresivo deshielo del Ártico en los años próximos.

Así, las modificaciones en la región ártica –algunas ya existentes, y otras por venir– que abren un panorama de riesgos y oportunidades que habrá que gestionar conforme al derecho internacional, las regulaciones regionales y los ordenamientos domésticos de los Estados árticos,⁷ se refieren, en términos generales, a los siguientes aspectos:

- a) **Cambios en el medio ambiente natural**, entendido en un sentido amplio, esto es, comprendiendo la flora, la fauna, las formas de vida humanas y el entorno natural del espacio ártico. Con el calentamiento de la región se están produciendo migraciones de poblaciones de

⁵ Vid. López Martínez, J., «El Ártico, cambios ambientales recientes y perspectivas de variaciones futuras», en *Energía y clima en el área de la seguridad y la defensa, Documentos de Seguridad y Defensa n° 58*, Grupo de Trabajo sobre *El Ártico en los próximos 25 años*, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Ministerio de Defensa, 2013, pp. 155-173.

⁶ Por ejemplo, por lo que a los recursos minerales se refiere, los estudios realizados parecen haber demostrado la existencia de gas y petróleo en el Ártico para al menos dos siglos. Parece que si bien en el Ártico ruso hay más abundancia de gas, en la costa americana y noruega hay más abundancia de petróleo. La mayor parte de los recursos minerales parece que se encuentran en las plataformas continentales de los Estados árticos. Sin embargo, todas estas estimaciones son aún inciertas.

⁷ El sistema de gobernanza existente para el Ártico es múltiple: si bien la principal responsabilidad en el control de la zona recae sobre los Estados árticos, que regulan este espacio a través de sus ordenamientos domésticos, tratados bilaterales y multilaterales, también es cierto que algunos –si no todos– los Estados árticos pertenecen a organizaciones internacionales –OTAN, Unión Europea o Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas– que desde luego afectan sus perspectivas.

peces hacia zonas cada vez más frías, lo que afectará, sin duda, a la pesca de dichas especies, pues es previsible que algunas pasen de encontrarse en áreas bajo la jurisdicción nacional de los Estados árticos, a desenvolverse en zonas de alta mar donde, en principio, existe el derecho de libertad de pesca. Por otra parte, el calentamiento ha traído consigo la abundancia de fitoplancton, con lo que es de esperar que los recursos pesqueros prosperen, aunque este es un ámbito rodeado también de incertidumbre, pues puede constituir un riesgo para las especies autóctonas por la llegada de poblaciones de peces procedentes de otras latitudes. También es probable la aparición de especies invasoras como consecuencia de la mayor utilización del entorno ártico por el hombre, cuyos efectos en el nuevo entorno son aún desconocidos, pero potencialmente peligrosos. El impacto del incremento de la navegación por las rutas árticas puede afectar seriamente a los mamíferos marinos. La contaminación marina y atmosférica, así como la existencia de contaminantes orgánicos persistentes (POPs, en sus siglas en inglés) pueden producir a su vez cambios en los ecosistemas de carácter irreversible. Por su parte, los pueblos indígenas del Ártico enfrentan a consecuencia del cambio de su hábitat natural retos de gran magnitud, como pueden ser, la alteración de las especies de consumo habitual, los cambios en la disponibilidad de alimentos, riesgos para su propia salud, sin olvidar que la situación de estas poblaciones se ve especialmente en riesgo porque el cambio climático ha abierto la puerta de los espacios naturales habitados por ellos a las grandes potencias, deseosas de controlar sus hábitats.

- b) **Más fácil navegación por el Ártico.** La perspectiva de un Ártico cada vez más libre de hielo es inminente. Como consecuencia de ello, el acceso a las costas árticas será más fácil, y en los periodos cálidos del año podrá llevarse a cabo sin la ayuda de rompehielos. La apertura del Ártico reducirá los costes de la navegación y, en consecuencia, la exploración y explotación de los recursos existentes será más sencilla. Estos cambios serán más evidentes en las regiones que habitualmente eran más inaccesibles por la existencia de hielo, como Groenlandia, Canadá, Alaska y la costa norte de Rusia. Pese a las oportunidades relatadas, los riesgos permanecen: la navegación por el Ártico sigue siendo especialmente arriesgada; la erosión costera como consecuencia del deshielo es más probable, por lo que las infraestructuras portuarias deben estar preparadas para estos nuevos riesgos, de la misma forma que han de estarlo las instalaciones dedicadas a la exploración y explotación de los recursos de la zona; es predecible que con el cambio climático aumenten los fenómenos climáticos extremos, con sus consecuencias –inundaciones, incendios forestales...–. Todo ello prueba que más allá de un mundo de oportunidades, un mundo de riesgos, que precisa de fuertes inversiones, está por llegar. El futuro de la navegabilidad comercial del Ártico

dependerá de diversos factores, aún inciertos: a) el tiempo y el coste de los permisos de paso por las rutas árticas en comparación con otras rutas; b) la necesaria lentitud del transporte por dichas rutas debido a las condiciones físicas de la zona; c) la posibilidad de utilizar la capacidad máxima de tonelaje de los buques; d) el coste de los seguros; e) la necesidad de acondicionar los buques a las condiciones climáticas del Ártico; f) la infraestructura, vigilancia y gestión de las rutas árticas.⁸

- c) **Abundancia de recursos** y más fácil explotación de los mismos a consecuencia del cambio climático. En el Ártico, han aparecido o resurgido con fuerza cuatro sectores económicos clave en los que los Estados árticos y los terceros Estados tienen especiales intereses, que son, recursos minerales (petróleo, gas y minería), pesquerías, comercio y logística (incluyendo navegación) y turismo. Pese a existir amplias expectativas en torno a estos sectores económicos, el desarrollo de los mismos en el Ártico es aún incierto. La explotación rentable de los recursos naturales dependerá de tres factores básicos: a) la posibilidad de explotación, que depende a su vez de los desarrollos tecnológicos; b) el interés comercial: los altos precios del recurso junto con la incertidumbre acerca de la existencia de recursos en otras partes del mundo son factores interesantes a tener en cuenta; c) la accesibilidad: las mejoras en el acceso a los recursos del Ártico reducen los costes de operación y de logística.⁹

Intereses de los Estados árticos y de los terceros Estados en la región ártica. Especial referencia a los intereses de la Unión Europea

El panorama de oportunidades –pese a que en cierta medida estén rodeadas de incertidumbre– que se acaba de describir explica, por una parte, el interés de los Estados árticos en afirmar o reafirmar su soberanía sobre este espacio, y el interés de los terceros en acceder a la región ártica con el objetivo no sólo de explotar sus recursos o utilizar las nuevas vías de navegación, sino también de preservar su único ecosistema o incluso de crear una amplia región que pudiera ser Patrimonio Común de la Humanidad¹⁰ o que, al menos, pudiera estar regido por un tratado específico, similar al que rige en la Antártida.¹¹

⁸ Vid. Emmerson, Ch., et al., *Arctic Opening: Opportunity and Risk in the High North*, Lloyd's 2012, Chatham House, p. 31.

⁹ *Ibid.* p. 19

¹⁰ Vid. Le Bris, C.: «Le degel en Arctique: briser la glace entre Etats dans l'intérêt de l'humanité», (Arctic meltdown: breaking the ice between States in favour of Mankind) 112 *Revue Générale de Droit International Public*, n.º 2, 2008, pp. 329-359.

¹¹ Vid. Rothwell, D.R.: «The Arctic in International Affairs: Time for a New Regime», *XV Brown Journal of World Affairs*, n.º 1, 2008, pp. 241-253.

a) Los intereses de los Estados árticos. Especial referencia al Consejo Ártico.

Hablar de conflictos de soberanía en el Ártico no tiene sentido, pues, dejando a un lado el contencioso sobre la isla de Hans (entre Canadá y Dinamarca, próximo a su resolución), no existen problemas territoriales en la zona. Más bien al contrario, pese a lo que los titulares de prensa pueden hacer pensar –a menudo hablan de una «batalla por los recursos»– el espacio ártico es una zona de extensa cooperación. La región ártica¹² está regida principalmente por el derecho del mar, constituido básicamente por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982 y por las normas consuetudinarias aplicables. En base al derecho internacional se han resuelto los contenciosos relativos a la delimitación de las costas adyacentes de los Estados árticos,¹³ salvo por lo que se refiere a la delimitación pendiente de la frontera marítima en el mar de Beaufort, entre Canadá y Estados Unidos, aspecto no obstante, en el que ambos países están colaborando intensamente.

Si las premisas básicas del derecho internacional no cambian, ningún Estado podrá reclamar su soberanía sobre la parte central del océano Ártico, pues si bien las aguas marinas (hasta las 200 millas marinas medidas desde las líneas de base) y los fondos adyacentes (hasta un máximo de entre 200 y 350 millas marinas, en aplicación del artículo 76 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982), en adelante CNUDM) a las costas de los Estados ribereños del Ártico están sometidos a formas de soberanía de dichos Estados, parte de las aguas y los fondos marinos del Ártico central, no pertenecen a nadie –por el momento–, están sometidas al principio de libertad, con matices, que rige en el alta mar o son lo que queda del patrimonio común de la humanidad una vez enmendada la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar por el acuerdo relativo a su aplicación de 1994.¹⁴

¹² «La zona ártica es un conjunto de mares helados, lo que explica que sea el derecho del mar –tanto el derecho consuetudinario como los tratados internacionales en vigor, especialmente la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982) (en adelante, CNUDM)– la principal rama del derecho internacional que regula este ámbito.» Cf. Conde Pérez, E., «Algunas cuestiones jurídico-políticas derivadas del proceso de calentamiento global en el Ártico», Universidad de Santiago de Compostela y Universidade do Minho, II Encuentro Luso Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales: *La gobernanza de los mares y océanos: nuevas realidades, nuevos desafíos*, 2013, pp. 151-172.

¹³ Los Estados Unidos y la Unión Soviética concluyeron un tratado sobre la delimitación del mar de Bering, el estrecho de Bering y el mar de Chukchi en 1990. Rusia y Noruega concluyeron un acuerdo similar en 2010 relativo a la delimitación del mar de Barents.

¹⁴ Desde las líneas de base se miden los distintos espacios marítimos sometidos a diferentes formas de soberanía –plena o funcional– de los Estados ribereños: mar terri-

En consecuencia, el clima existente en torno al espacio ártico y sus recursos es de cooperación entre los Estados árticos –con mayor protagonismo de unos sobre otros–, que tienden a considerar, con base científica, que la mayor parte de los recursos explotables entran dentro de los espacios sometidos a su soberanía o jurisdicción.¹⁵ Evidentemente, para ampliar aún más sus derechos de exploración y explotación soberana, los Estados árticos han tendido a solicitar la ampliación de sus plataformas continentales árticas en los términos del artículo 76 de la CNUDM.¹⁶ En concreto la actitud de Rusia en relación con la solicitud de una plataforma continental ampliada, la primera que tuvo que analizar la Comisión de Límites sobre la plataforma continental, ha sido revestida de un trasfondo particularmente beligerante y agresivo, no sólo por lo que se refiere al resto del mundo sino también respecto del resto de Estados árticos.

El ambiente de cooperación entre Estados árticos que acaba de ser mencionado, tiene su mejor expresión en las organizaciones internacionales que han surgido para regular los problemas relativos a esta zona. Así, la peculiaridad y fragilidad del entorno ártico ha determinado que los países árticos hayan venido colaborando desde tiempo atrás en la gobernabilidad de este espacio. A este respecto, el principal foro político –aunque no único– entre los ocho Estados árticos ha venido siendo el Consejo Ártico, establecido en 1996 con el objetivo de promover la cooperación, coordinación e interacción entre los Estados árticos en los ámbitos del desarrollo sostenible y la protección medioambiental. Los Estados miembros son los ocho Estados árticos junto con representantes de las comunidades indígenas de la región que tienen el estatuto de participantes permanentes en el Consejo. Además, hay Estados y entidades que ostentan el estatus de observadores, como es el caso de España.

torial, zona económica exclusiva (ZEE), plataforma continental. Más allá de la jurisdicción de los Estados está el alta mar, regida por el principio de libertad, con matizaciones especialmente por lo que se refiere a la libertad de pesca y navegación; por su parte, la Zona Internacional de Fondos Marinos y Oceánicos tiene un peculiar régimen entre el «patrimonio común de la humanidad» y la «libertad de mercado».

¹⁵ «Un estudio llevado a cabo en 2008 por el Instituto Geológico de los EE.UU., estimaba que un tercio de las reservas recuperables de hidrocarburos podrían estar situadas al norte del Círculo Polar Ártico. Bien es cierto un análisis posterior confirmaba que dichas reservas se encuentran sumergidas bajo menos de una columna de 500 metros de agua, lo que significa que la mayor parte de las reservas de estos recursos se encuentran bajo las 200 millas marinas de jurisdicción del Estado ribereño [...]», Cf. Conde Pérez, E., «El papel de la investigación científica marina en la delimitación de la plataforma continental de los Estados árticos», IV Colloque ordinaire de l'Association Internationale du Droit de la Mer. Universidad de La Coruña, *La contribución de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar a la buena gobernanza de los mares y océanos*, Marcial Pons, p. 293 (en prensa).

¹⁶ *Vid. in extenso*, Conde Pérez, E., «El papel de la investigación científica marina en la delimitación de la plataforma continental...», *Loc. Cit.*, pp. 285-303.

b) Los intereses de la Unión Europea en el espacio ártico

El interés por el espacio ártico no se limita únicamente a los Estados vecinos de esta región, sino también a terceros. A este respecto y debido a que España es miembro de la organización, es especialmente interesante la postura que, hacia el Ártico, ha venido manteniendo la Unión Europea (UE).

Parte del área geográfica de la UE comprende a la región ártica (Dinamarca, Finlandia y Suecia son miembros de la UE y, al mismo tiempo, Estados árticos). La UE mantiene intensos lazos de cooperación con Estados asociados árticos (Noruega, Islandia) y con socios estratégicos de primera magnitud que también son Estados árticos (Canadá, Estados Unidos de América y la Federación de Rusia).

Los intereses de la UE por la región, han experimentado una notable evolución, consecuente con el papel que aspiraba a tener en la zona y el que le han permitido realmente ostentar los Estados árticos más activos, los ribereños. Así, ha pasado de centrarse en 2007 en los aspectos derivados del cambio climático y de seguridad¹⁷ a tratar de ser un actor influyente y responsable en la región que lucha por ser aceptado como tal.

Los Estados partes de la UE que son Estados árticos –Dinamarca, Finlandia y Suecia– que evidentemente están interesados en el desarrollo de una política europea hacia la región ártica, han influido decisivamente en ésta y en su evolución. De esta forma, los intereses de la UE en la región ártica comenzaron centrándose en los aspectos medioambientales, principalmente relacionados con el fenómeno del cambio climático. Posteriormente, la UE ha ido orientándose hacia los aspectos geopolíticos y estratégicos de dicho espacio, integrándolos en el diseño de su política marítima integrada.¹⁸ Los intereses de la UE en la región ártica abarcan, no obstante, diferentes aspectos como el medio ambiente, la energía, el transporte y las pesquerías.¹⁹ La UE ha participado intensamente en la dimensión nórdica²⁰ colaborando con Rusia, Noruega, Islandia, Finlandia

¹⁷ En la política de la UE hacia el Ártico influyó decisivamente el hecho de que Rusia, a través de su expedición *Artika* 2007, plantara una bandera rusa de titanio en la dorsal oceánica de Lomónosov, lo que hacía temer una posible batalla por los recursos de la zona.

¹⁸ http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/index_en.htm.

¹⁹ Para examinar el repertorio de las actividades que la UE ha venido desarrollando en el Ártico, *vid.* European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy Joint Staff Working Document. *The inventory of activities in the framework of developing a European Union Arctic*. Policy accompanying the document Joint Communication to the European Parliament and the Council Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps Brussels, 26.6.2012, SWD(2012) 182 final. http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/arctic_ocean/documents/swd_2012_182_en.pdf.

²⁰ http://www.eeas.europa.eu/north_dim/.

y Suecia en el Consejo Euroártico de Barents. La UE es uno de los mayores inversores en investigación ártica así como respecto del desarrollo las comunidades indígenas y locales.

El «Libro Azul sobre una Política Marítima Integrada» (2007) y su Plan de Acción son los primeros documentos que abordan la cuestión ártica desde la perspectiva de la Unión Europea.²¹ En marzo de 2008, la Comisión y el Alto Representante en Política Exterior emitieron un documento conjunto sobre cambio climático y seguridad internacional, en el que se trataban los riesgos para la UE derivados del progresivo deshielo del Ártico y de una potencial carrera por los recursos. También el Parlamento Europeo, en su Resolución de octubre de 2008 abordaba esta misma cuestión y miraba con preocupación las aspiraciones soberanistas de Rusia, poniendo énfasis en la necesidad de un tratado para la región Ártica.²²

En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 22 de noviembre de 2008, «La Unión Europea y la región ártica»²³ se trataron diversas cuestiones controvertidas, que han determinado que algunos Estados árticos hayan vetado el ingreso de la UE como observador en el Consejo Ártico. Una de esas cuestiones es la que hace referencia al Reglamento 1007/2009 del Parlamento y del Consejo sobre el comercio de productos de la foca.²⁴ Otra cuestión que se abordaba en la Comunicación y que puso sobre alerta a los países árticos, fue la propuesta de una moratoria para las pesquerías en el Ártico Central, fuera de las Zonas Económicas Exclusivas (en adelante, ZEE) de los Estados árticos hasta que se adoptara un tratado al respecto, aspecto que en la actualidad está en discusión. Noruega consideró que dicha moratoria no era necesaria porque la perspectiva de una explotación pesquera de la alta mar ártica era improbable por el momento. La postura de Noruega a este respecto puede ser especialmente preocupante, no sólo para la sostenibilidad de la explotación pesquera en el Ártico, sino también respecto de los intereses de terceros Estados, como España, tradicionalmente dedicados a la pesca de altura. Asimismo, en su Comunicación, la Comisión decidía solicitar el estatuto de observador permanente en el Consejo Ártico. Aunque Noruega apoyó dicha petición, Canadá se opuso, debido a la controversia con la UE por los productos de la foca. Rusia también mantuvo su oposición al ingreso de la UE como observador permanente.

²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Una política marítima integrada para la Unión Europea*, Bruselas, 10.10.2007 COM(2007) 575 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0575:FIN:ES:PDF>.

²² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0024+0+DOC+XML+V0//EN>.

²³ COM 2008 (763 final) <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihmlang=en&lng1=en,es&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=483680:cs>.

²⁴ DOUE L286/36, 31 octubre 2009.

Quizá debido a estos inconvenientes y reveses políticos, en las conclusiones del Consejo sobre las cuestiones árticas –Consejo de Asuntos Exteriores, de 8 de Diciembre de 2009– las cuestiones de seguridad y de geopolítica ártica desaparecen y se adopta, en sustitución, una visión mucho más cercana a los intereses de los Estados árticos miembros de la UE,²⁵ adoptando así la organización un perfil mucho más modesto en sus propuestas hacia la región.

La cuestión del estatuto de observador permanente de la UE en el Consejo Ártico sigue pendiente, pues en la reunión ministerial del Consejo Ártico en Kiruna (Suecia, 2013), la solicitud presentada por la Unión no obtuvo el consenso suficiente. Parece que las controversias existentes entre la UE y Canadá en relación con la comercialización de los productos de la foca derivadas del Reglamento 1007/2009 puede estar detrás de este nuevo retraso.²⁶ Las implicaciones prácticas que de ello se puedan derivar son mínimas, pero sin embargo, el valor simbólico que para la UE tiene ser miembro observador permanente del Consejo Ártico, es importante. No en vano, doce Estados no árticos ya ostentan ese estatus, entre ellos, España, así como nueve organizaciones intergubernamentales o interparlamentarias y once organizaciones no gubernamentales. Por su parte, en la reunión de Kiruna fueron admitidos como observadores permanentes las potencias emergentes de Asia (China, India, Japón, Corea del Sur y Singapur) más Italia, especialmente interesadas en la explotación y navegación por el Ártico y cuyas industrias de construcción de barcos pueden sacar grandes beneficios derivados de la obtención de contratos de construcción de buques especialmente preparados para atravesar los Pasos oceánicos, especialmente el Paso Norte.

En este sentido, la incapacidad de acceder a dicha condición ha determinado que la UE se haya esforzado por ser reconocida como un legítimo actor con legítimos intereses en la región. A la vista del Comunicado conjunto al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el «desarrollo de una política europea hacia la región ártica: avances desde 2008 y próximos pasos»,²⁷

²⁵ http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/arctic_ocean/documents/arctic_council_conclusions_09_en.pdf.

²⁶ Este Reglamento fue adoptado por la UE debido a la preocupación existente por la situación de las focas debido a los métodos para su caza utilizados especialmente en la zona atlántica de Canadá. A pesar de que el Reglamento contiene una importante excepción para la comercialización de los productos de la foca cazada por los inuit y otras comunidades indígenas y que es necesaria para su subsistencia, la adopción del Reglamento determinó que grupos de inuits, cazadores no indígenas, compañías dedicadas al procesamiento de los productos de la foca, llevaron el caso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio. En el Consejo Ártico, la UE se topó con la consigna «No seal, No deal» esgrimida por las organizaciones inuit para presionar al gobierno de Canadá a no conceder el estatus de observador en el Consejo a la UE.

²⁷ Brussels, 26.6.2012 JOIN(2012) 19 final. http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/arctic_ocean/documents/join_2012_19_en.pdf.

donde la Comisión Europea y el alto representante para la política exterior señalan el balance y objetivos de la política a seguir en el Ártico por parte de la UE, se puede deducir que dicho balance es altamente positivo, por lo que es más que evidente que la negativa a concederle el estatuto de observador permanente responde a intereses políticos basados en la intención de excluir de la gobernanza del Ártico a un importante actor en la escena internacional como es la UE.

Los intereses de España en el Ártico

Dejando aparte las muestras que se han ofrecido respecto de los intereses de la UE en el Ártico, es difícil encontrar referencias concretas a los intereses de España en la zona. El hermetismo de las autoridades españolas y agentes económicos en lo que se refiere a determinar cuáles son los intereses de nuestro país en el Ártico solo encuentra su contrapunto en la disponibilidad que ofrecen los científicos e investigadores españoles a hablar abiertamente de sus proyectos de investigación relativos a la zona. El silencio de nuestras autoridades y agentes económicos puede deberse, simplemente, a una ausencia de interés actual o de perspectivas inmediatas de explotación del Ártico por parte de España o bien a que nuestro país asume sin objeciones las políticas diseñadas hacia el Ártico por la UE, pero no a una falta real de interés, prueba de ello es que España está participando activamente en el seno de la Organización Marítima Mundial (en adelante, OMI) en la redacción del *Polar Code*, un tratado jurídicamente vinculante que sustituya a las Directrices de la OMI, para regular la navegación por aguas árticas.²⁸ A pesar del interés científico y mediático por el tema, así como del reconocimiento por parte de España del creciente interés de esta región, no parece que nuestro país esté en condiciones de poner en funcionamiento una «Estrategia política hacia el Ártico», como sí lo han hecho otros Estados de nuestro entorno.

No obstante, por su relevancia histórica, económica y científica, me centraré en los siguientes aspectos de interés para España con respecto al Ártico:

a) Recursos pesqueros en el Ártico

Las capturas pesqueras en el Ártico representan en la actualidad sólo el 5% del total de capturas. Sin embargo, la industria pesquera ha sido tradicionalmente un sector económico clave en la región ártica, especialmente en los Estados árticos más pequeños en tamaño. Por su parte, las comunidades indígenas árticas dependen casi enteramente de la pesca para su supervivencia económica. El sector pesquero se resiente de

²⁸ Información proporcionada por S. R. Allnutt, OMI. Vid. <http://www.imo.org/Media-Centre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>.

otras actividades como la explotación minera o la navegación, es un sector sensible a la contaminación marina y con fuerza política en relación a su tamaño relativo.

Como ya tuve ocasión de exponer en el estudio, «El derecho internacional ante el proceso de cambio climático en el Ártico. Especial referencia al derecho del mar»,²⁹ los importantes intereses de España en materia pesquera (ver gráfico 1) están modulados por el hecho de que desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas, se atribuyeron a las instituciones comunitarias buena parte de las competencias en la materia. Así, la Política Pesquera Común de la Unión Europea, forma parte del ordenamiento interno español y rige entre las 12 y las 200 millas marinas de los Estados miembros bajo el principio de libre acceso sin discriminación de los pesqueros de cualquier Estado miembro a las aguas de otro Estado miembro, sólo sujeto a los reglamentos comunitarios sobre conservación y gestión pesquera y los acuerdos entre la Comunidad y terceros Estados para darles acceso a las aguas de los Estados miembros de la Unión. En lo que se refiere a la dimensión exterior de la Política Pesquera Común, la Comisión Europea se encarga de negociar los acuerdos pesqueros con terceros Estados. Los denominados «Acuerdos Septentrionales» son los concluidos por la UE con Noruega, Islandia y las Islas Faroe para gestionar las pesquerías en el mar del Norte y en el Atlántico Nororiental.

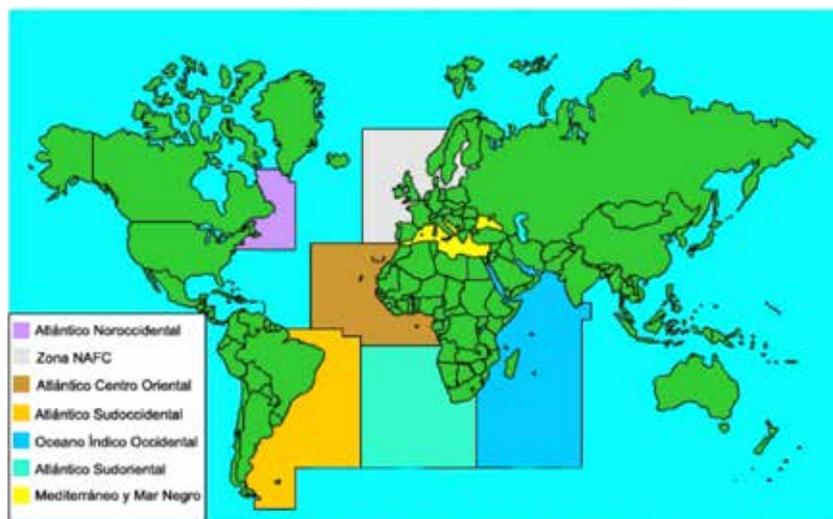


Gráfico 1. Zonas de pesca para España. Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente <http://www.magrama.gob.es/es/pesca/temas/la-pesca-en-espana/mapa-de-zonas-de-pesca/default.aspx>

²⁹ Cf. Conde Pérez, E., en *Energía y clima en el área de la seguridad y la defensa...Loc. Cit.* pp. 175-195.

Los intereses españoles centrados en la explotación de los recursos vivos del Ártico son o pueden ser susceptibles de chocar con los intereses en el mismo sentido de dos grandes Estados árticos, Canadá y Noruega.

- **Los intereses españoles frente a los intereses canadienses:** determinadas medidas adoptadas a lo largo del tiempo por Canadá respecto de los espacios marinos adyacentes a sus costas, hacen temer la posibilidad de un nacionalismo «rampante».³⁰ La doctrina más autorizada³¹ ha puesto de relieve que el hecho de que Canadá haya ratificado tardíamente la CNUDM –en 2003– no deja de ser inquietante, pues existe el riesgo de que, al reclamar una plataforma continental extendida (cosa que se ha producido y no sin polémica en el propio Canadá³² dada la extensión pretendida por este país este mismo mes de diciembre de 2013³³ y pese a que las aguas suprayacentes a las mismas tendrían la consideración de alta mar) esté pretendiendo reclamar derechos soberanos sobre los recursos existentes en el espacio marino abarcado por la plataforma ampliada.
- **Los intereses españoles frente a los intereses noruegos en las Svalbard:** España ha venido faenando habitualmente en aguas del archipiélago de las Svalbard para la explotación fundamentalmente del bacalao. El régimen de las Svalbard está regulado por el Tratado de París de 1920, que establece la soberanía noruega sobre el archipiélago pero reconoce el derecho de igualdad de acceso a la explotación de los recursos naturales de las demás partes contratantes. Ello se ha traducido en la posibilidad de que Noruega adopte medidas para la conservación y ordenación de los recursos marinos, como la fijación del total de captura admisible del bacalao ártico en la zona,³⁴ sin embargo, entre las competencias de que disfruta Noruega no se encuentra ni el derecho de inspección a bordo ni el derecho de apre-

³⁰ En materia de pesca es necesario citar el Decreto canadiense de 15 de diciembre de 1970 relativo a la delimitación de sus zonas de pesca. Por su parte, en la base de la «crisis del fletán» entre España y Canadá, se encuentran dos leyes canadienses –C-29 y C-8 de 1994–, por las que Canadá extiende unilateralmente y en contra del orden internacional entonces vigente, sus competencias sobre buques de pesca extranjeros más allá de las 200 millas marinas, con el supuesto objetivo de poner término a la sobrepesca y lograr la recuperación de las especies.

³¹ Vid., Iglesias Berlanga, M. «La “guerra de Ártico” y los intereses españoles: Geoestrategia y Derecho». *Economía Pesqueira. Achegas desde un curso universitario*, Ed. Sotelo Blanco, abril 2010, pp. 605- 626.

³² Vid. a este respecto, la postura del profesor M. Byers, canadiense, en <http://theyee.ca/Opinion/2013/12/24/Stephen-Harper-North-Pole/>.

³³ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_can_70_2013.htm.

³⁴ En el caso de los Estados miembros de la UE, y aunque ésta no es parte en el Tratado de París, como la UE tiene competencia exclusiva en materia de pesca, es la Comisión Europea quien comunica a Noruega antes del 31 de diciembre de cada año, la lista de buques con derecho a pesca en las Svalbard en el siguiente año.

samiento por la comisión de una presunta infracción pesquera. Sin embargo, desde el año 2006 se han producido una decena de aprehensiones de bacaladeros españoles que faenaban en el Ártico. La situación tensa ha llegado a un punto de encuentro en Enero de este año 2013, pues se ha concluido un memorando de entendimiento entre las autoridades noruegas y las españolas para vigilarse mutuamente en el desarrollo de las actividades pesqueras que realizan en los caladeros del Ártico.

En este sentido, se ha venido proponiendo la elaboración de un tratado para regular las pesquerías en la alta mar ártica. Las aguas del Ártico central, una zona del tamaño del mar Mediterráneo, albergan las pesquerías que nunca han sido explotadas por el momento. Los países árticos están discutiendo un tratado para establecer una moratoria a la pesca comercial sobre este espacio hasta que los estudios científicos determinen el estado de las poblaciones de peces en la zona y el medio que las rodea. El objetivo es evitar una depredación de los recursos pesqueros del Ártico aplicando las reglas generales que sobre la pesca imperan en alta mar (Parte VII de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982, más Acuerdo de las Naciones Unidas sobre especies transzonales y altamente migratorias de 1995).³⁵

b) Intereses científicos de España en el Ártico

Como se ha señalado, los intereses científicos de los investigadores españoles en el Ártico han venido siendo comunes desde la época de los primeros descubrimientos.³⁶ Por lo demás, como también se ha señalado, los científicos han manifestado su predisposición a hablar de los mismos.³⁷ La mayor parte de las actividades científicas se han desarrollado tradicionalmente en la Antártida, si bien recientemente, múltiples investigadores están desarrollando actividades científicas en el Ártico o colaboran con equipos científicos extranjeros que desempeñan sus ac-

³⁵ <http://www.oceansnorth.org/international>.

³⁶ La expedición de Malaspina y Bustamante es una de las primeras que se desarrolla en el Ártico: en julio de 1789, las corbetas *Descubierta* y *Atrevida*, capitaneadas por ambos, salieron de Cádiz en busca del Paso Noroeste en un ejercicio conjunto con otros países, que no pudieron encontrar. En 1792, dos buques españoles, capitaneados por Galiano y Valdés, se unieron a la expedición del Capitán Vancouver para explorar el archipiélago, conocido con el nombre de Juan de Fuca.

³⁷ Agradezco especialmente al Profesor Francisco Navarro, Universidad Politécnica de Madrid, los datos que nos ha proporcionado para realizar este estudio. Asimismo, el almirante M. Catalán, presidente del Comité Polar Español puso a nuestra disposición el informe *Spain's Report about the Scientific Research Activities in the Arctic Area*. Asimismo, también agradezco sus contribuciones a los siguientes investigadores españoles: Daniel Pablo de la Cruz Sánchez Mata (Departamento de Biología Vegetal, Universidad Complutense de Madrid), Pedro Elosegui (CSIC).

tividades en el Ártico. Dichos proyectos cubren todos los sectores de la investigación científica.

Para desarrollar sus actividades científicas en los espacios polares (ver gráfico 2) –tradicionalmente en España ambos espacios han sido abordados científicamente de manera conjunta–, nuestro país cuenta con la siguiente estructura:

- El Comité Polar Español, dependiente del Ministerio de Ciencia e Innovación, representa a España en los principales organismos relacionados con asuntos polares, como el Consejo Ártico, otorga autorizaciones para la realización de actividades científicas y coordina y custodia los datos obtenidos.
- Los Programas anuales de investigación científica, dentro del Ministerio de Ciencia e Innovación, regulan las cuestiones relativas a ambas zonas polares, incluyendo la financiación de los proyectos científicos relativos a las mismas.³⁸
- El Consejo Superior de Investigaciones Científicas.



Gráfico 2. Fuente: cortesía del Profesor Francisco Navarro, Escuela Superior de Ingenieros de Telecomunicaciones (Universidad Politécnica de Madrid).

³⁸ Este estudio, de hecho, se enmarca en los programas de investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación, concretamente en el siguiente proyecto de investigación fundamental no orientada titulado LA CARRERA POR EL ÁRTICO: CUESTIONES DE DERECHO INTERNACIONAL SURGIDAS A LA LUZ DEL CAMBIO CLIMÁTICO The race for the Arctic: International Law issues considering Climate Change. REFERENCIA: DER2012-36026, del que es investigadora principal la Dra. Elena Conde Pérez y del que forman parte 11 investigadores.

- El Ejército gestiona el buque de investigación *Hespérides* y la nave *Las Palmas*.

c) Los pasos oceánicos como mecanismo para favorecer el tráfico comercial y la explotación de los recursos. Intereses de España

Aunque existen diversos pasos oceánicos, son especialmente importantes, por su interés estratégico y comercial, el Paso Noroeste y el Paso Norte o Nordeste, que en poco tiempo, probablemente, como consecuencia del calentamiento global, quedarán abiertos, al menos durante períodos del año, a la navegación sin ayuda de buques rompehielos:

- El denominado Paso del Noroeste –entre el estrecho de Davis y la bahía de Baffin al Este y el estrecho de Bering al Oeste– es el que plantea mayor relevancia en relación con el estatuto jurídico de los espacios marinos por los que atraviesa. El valor económico y comercial de la apertura de esta ruta de navegación es indudable: a través del Paso Noroeste, Europa y Extremo Oriente resultan unidos por una travesía que es 7.000 kilómetros más corta que la establecida a través del canal de Panamá. Desde 1975, Canadá viene afirmando su soberanía sobre las aguas del paso en base a su consideración de las mismas como aguas interiores.³⁹ Dicha postura se apoya a su vez en dos criterios jurídicos manejados por el mencionado país: la existencia de un título histórico basado en el uso y ocupación inmemorial que los pueblos *inuit* han venido haciendo de las aguas y el hielo del Paso del Noroeste y el trazado de líneas de base rectas realizado a través del Decreto de 10 de septiembre de 1985 siguiendo las reglas establecidas por la jurisprudencia y la costumbre internacional en la materia pues, en esa fecha, Canadá aún no era parte de la CNUDM. Estados Unidos junto con la Unión Europea (en adelante, UE), Japón y China –país muy interesado en el uso comercial de este tránsito– se oponen a la calificación jurídica del paso como «aguas interiores»,

³⁹ La naturaleza jurídica de las aguas interiores está recogida en el Art. 2.1 de la CNUDM, al señalar que están sometidas a la soberanía del Estado ribereño. Así pues, su régimen jurídico está teñido por dicha soberanía plena y exclusiva del ribereño, en lo que se refiere:

- «Al aprovechamiento de los recursos naturales» (renovables y no renovables) existentes tanto en la columna de agua, como en el lecho y en el subsuelo, de conformidad con la legislación interna adoptada por el ribereño.
- «A la plena aplicación de la legislación interna del Estado costero en materia penal, de policía o de seguridad pública».
- «Al régimen de la navegación de buques extranjeros», los cuales necesitan de autorización del Estado ribereño para entrar y navegar en esta agua.

Lo dicho hasta ahora será aplicable a los Estados parte del Convenio de 1982, pero también para los que no, ya que a estos se les aplicará, pero no como convenio, sino como costumbre, pues establece lo mismo.

considerando en cambio que el paso es un estrecho internacional, sujeto por tanto al libre paso en tránsito,⁴⁰ lo que beneficia enormemente sus expectativas de uso.

Teniendo en cuenta la fragilidad del ecosistema en el que se halla el Paso Noroeste, se ha señalado por la doctrina la necesidad de establecer un régimen particular –una nueva categoría de estrechos, en definitiva, que se sumaría a las existentes en la CNUDM–, en atención a sus especiales características físicas, para la regulación de la navegación por el Paso Noroeste, régimen que trataría de conciliar los intereses soberanos de Canadá con los intereses económicos y de uso de la zona por parte de los Estados Unidos.

- De la misma forma que en el caso anterior, la Ruta del Norte es un conjunto de rutas marítimas que conectan los océanos Pacífico y Atlántico desde el archipiélago de Nueva Zembla hasta el estrecho de Bering. En estos archipiélagos, a través del Decreto de 15 de Enero de 1985, Rusia ha trazado líneas de base rectas de conformidad con el artículo 7 de la CNUDM que es expresión del derecho consuetudinario en la materia, que han llevado a considerar como aguas interiores determinados espacios que, en cambio, para otros Estados, son estrechos internacionales, si bien la postura rusa ha sido escasamente retada en el plano internacional, lo que no deja de ser significativo. De esta forma, la intención del Kremlin es transformar la Ruta del Norte en un paso comercial como alternativa al estrecho de Malacca y al canal de Suez y beneficiarse económicamente de ello.⁴¹

⁴⁰ En este caso el régimen de la navegación es el derecho de paso en tránsito, definido como la libertad de navegación y sobrevuelo exclusivamente para los fines de tránsito libre e ininterrumpido por el estrecho, durante el cual los buques y aeronaves deberán respetar las leyes de los estados costeros en materia de seguridad, prevención, contaminación y prohibición de pesca entre otros. El estado del pabellón de un buque que actúe en forma contraria a dichas leyes incurrirá en responsabilidad internacional por cualquier daño o perjuicio causado a los estados ribereños de los estrechos. El derecho de libre paso en tránsito se concreta en lo siguiente:

- se acepta la navegación en inmersión de los submarinos;
- se prohíbe la ordenación del paso a cargo del Estado ribereño, salvo el establecimiento de corredores marítimos a cargo de las organizaciones internacionales competentes.

Los derechos de los buques y aeronaves extranjeros son amplios en comparación con las obligaciones derivadas del paso en tránsito. Por ejemplo, el artículo 39.1 c) de la CNUDM señala que los buques y aeronaves en tránsito deben abstenerse de «toda actividad que no esté relacionada con sus modalidades normales de tránsito rápido e ininterrumpido, salvo que resulte necesario por fuerza mayor o dificultad grave», lo que abre la puerta a posibles interpretaciones arbitrarias de los usuarios sobre lo que pueda estar permitido a una agrupación aeronaval de combate que navegue por un estrecho internacional en situación de crisis.

⁴¹ Cf. Conde Pérez, E., «El Derecho Internacional ante el proceso de cambio climático en el Ártico», *Loc. Cit.*, pp.186-187.

Es evidente que a todos los países del mundo, especialmente del hemisferio Norte, les interesa, en términos económicos y comerciales, la apertura de las rutas oceánicas árticas.⁴² Independientemente de que no podamos ofrecer datos concretos al efecto relativos a España, es obvio el interés de nuestro país en dicha apertura, así como en el establecimiento de un régimen jurídico favorable a estos intereses, considerando las aguas comprendidas en dichos pasos como estrechos internacionales.

Conclusiones

1. El espacio ártico se caracteriza por sus peculiares condiciones físicas frente a cualquier otra parte del planeta –un conjunto de mares helados–. El predominio del mar determina que, en la zona, los Estados árticos ribereños del océano del mismo nombre, hayan venido siendo los principales protagonistas en la definición de una «política ártica», reflejada en el Consejo Ártico como principal instancia de cooperación.

2. El proceso de cambio climático abre un mundo de oportunidades y riesgos en el Ártico. La incertidumbre en torno a la magnitud de los cambios, los posibles usos humanos del nuevo espacio y el momento en que dichas transformaciones tendrán lugar, es importante y nada desdeñable, pero el panorama de oportunidades que ofrece ha determinado el surgimiento de un interés de los propios Estados árticos en gobernar el espacio como propio y excluyente, así como un interés por parte de terceros, interesados no sólo en el uso y en la gobernabilidad de este espacio, sino también en su protección por sus peculiares características.

3. Pese a lo que reflejan los medios de comunicación en ocasiones, el espacio ártico no es una zona de confrontación entre vecinos, ni siquiera entre éstos y terceros, sino un espacio donde ha venido reinando –y es previsible que así siga siendo– una intensa cooperación entre Estados. El Consejo Ártico, principal foro de cooperación, es buena prueba de ello. A través del mismo, no obstante, los Estados árticos más prominentes –los ribereños del Océano Ártico– fijan la propia gobernabilidad de este espacio, determinando la apertura o no a terceros y la posibilidad o no de que dichos terceros puedan influir en un futuro régimen jurídico para el Ártico.

4. La UE ha sido un actor tradicionalmente interesado por motivos diversos en el Ártico. Su contribución al desarrollo económico, científico y social de la zona es notable. En consonancia con ello, la UE aspiró a influir en su reglamentación jurídica. En cambio, la reticencia de los sólidos Es-

⁴² Vid. Sirvent Zaragoza, G., «Nuevas rutas de navegación a través del Ártico» en *Energía y clima en el área de la seguridad y la defensa, Documentos de Seguridad y Defensa nº 58*, Grupo de Trabajo sobre *El Ártico en los próximos 25 años*, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Ministerio de Defensa, 2013, pp.197-215.

tados árticos –especialmente Canadá y Rusia– ha determinado una evolución en la política de la UE hacia la región. De esta forma, el perfil de la UE en la actualidad hacia el Ártico es más bajo, trata de aparecer como un legítimo actor con legítimos intereses en la zona, pero aún no ha visto recompensados sus esfuerzos con el estatuto de observador permanente en el Consejo Ártico por presiones políticas.

5. Determinar los intereses de España en el Ártico no es fácil en términos concretos. Es obvio que cualquier país de nuestro entorno mira con interés hacia el Norte, y España también lo hace. Sin embargo, dichos intereses no parecen haberse concretado, salvo por lo que se refiere al tradicional interés pesquero –en la actualidad en posible riesgo por la progresiva ampliación de las plataformas continentales y el posible cambio en el régimen internacional de las aguas suprayacentes– y al tradicional interés científico.

6. Elucubrando acerca de las causas de la inconcreción española en lo que se refiere a sus intereses hacia el Ártico, llego a diferentes conclusiones: 1. la crisis económica en la que España está inmersa determina que existan otras regiones prioritarias, más cercanas y más vinculadas con nuestro país, de cara a su potencial explotación comercial y uso; 2. cabe la posibilidad de que España asuma sin fisuras las posturas de la UE al respecto de la región ártica; 3. existen intereses difusos, sin una estrategia política pública y definida que guíe a nuestras autoridades e inversores.

7. Aunque parece deseable tanto para los Estados árticos como para terceros Estados, que el derecho internacional sea el instrumento que rijan en el espacio ártico, especialmente el derecho del mar, no es improbable que dicho ordenamiento se adecúe a las necesidades de los más poderosos Estados árticos, provocando un nuevo equilibrio internacional, que probablemente no sea conveniente a los intereses de España, especialmente en lo que a navegación y pesca en el alta mar se refiere.

El «tira y afloja» político sobre la gobernanza del Ártico: El viaje de China hacia la condición de Observador Permanente

Por Francois Perreault
Profesor Invitado del RSIS

Capítulo tercero

Introducción

Actualmente China es observador permanente del Consejo Ártico. Junto con la India, Italia, Japón, Singapur y Corea del Sur, ha sido oficialmente aceptada para participar en los foros políticos más destacados en el Círculo Polar Norte. Hasta el 15 de mayo de 2013 el Consejo Ártico estaba integrado por los ocho Estados árticos – los miembros permanentes, seis pueblos indígenas –los asistentes permanentes–, y veintiséis observadores permanentes, de los cuales seis eran Estados no miembros del Ártico.¹

¹ En 1996, la Declaración de Ottawa constituyó oficialmente el Consejo Ártico (CA), un foro intergubernamental de alto nivel integrado por los ocho Estados del Ártico, los miembros permanentes: Canadá, Dinamarca (incluidos Groenlandia y las Islas Feroe), Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia, Suecia y los Estados Unidos. Las decisiones a todos los niveles en el CA son de derecho exclusivo y responsabilidad de los ocho Estados Árticos con la implicación de los participantes permanentes, seis organizaciones internacionales en representación de los Pueblos Indígenas del Ártico. Estos participantes permanentes tienen plenos derechos de consulta en relación con las negociaciones y decisiones del Consejo. Los seis Estados veteranos no miembros del Ártico y observadores permanentes son: Francia, Alemania, los Países Bajos, Polonia, España y el Reino Unido. Los observadores permanentes pueden observar la labor del CA y pueden proponer proyectos a través de un Estado del Ártico o Participante Permanente pero su contribución financiera no puede ser superior a las contribuciones de los Estados del Ártico.

Por razones económicas, como son la explotación de recursos, el turismo, la pesca y el tránsito de buques; por inquietudes medioambientales, a medida que el Ártico se deshiela, los estados del Sur se verán afectados; pero también por razones políticas y de seguridad nacional, estos seis países han desarrollado cada vez más intereses en el Norte. Como observadores permanentes, actualmente pueden intentar ejercer su influencia sobre la gobernanza de la zona desde dentro, pese a que la condición de observador en el Consejo Ártico no les concede poder decisorio alguno. Las decisiones a todos los niveles en el Consejo son de derecho exclusivo y responsabilidad de los ocho Estados árticos. Sin embargo, a lo largo de los años los miembros permanentes han establecido algunos criterios y medidas para limitar el papel político y económico de los observadores.

Aunque parece que ha habido una reciente convergencia sobre el camino a seguir, la gobernanza del Ártico – *quién y qué* debería gobernar la región – seguirá siendo la principal fisura entre los Estados árticos y los Estados no miembros del Ártico. En menos de una década, el debate o discurso sobre el asunto ha pasado por varias fases mientras éramos testigos de lo que yo llamo un «tira y afloja» sobre la gobernanza mediante el uso del discurso, las políticas nacionales, la diplomacia activa y las inversiones en oportunidades comerciales, en iniciativas científicas y en las capacidades militares.

En este «tira y afloja» político sobre la gobernanza, China destaca en el grupo de Estados no miembros del Ártico. China es un gigante creciente, de quien todo lo que dice o hace se observa bajo un microscopio y con frecuencia es subjetivamente analizado por otros a través de un prisma negativo. La teoría sobre la amenaza de China está presente hasta en el Ártico. Al principio, los argumentos regionales de los especialistas chinos no ayudaron a apaciguar esta percepción negativa de una amenaza. Sin embargo, ellos no fueron los únicos en adoptar una postura alarmista y reaccionaria en el Ártico; el parlamento europeo, Japón y Alemania también compartían puntos de vista similares sobre la gobernanza del Ártico, puesto que percibieron la amenaza de quedar excluidos del futuro potencial de la región.

De todas maneras, aunque estas entidades no árticas económicamente fuertes compartiesen un entendimiento común de la región, China es diferente. Es el único país que persigue abiertamente el estatus de potencia mundial. Este simple hecho es de suma importancia y que no se debe de pasar por alto al analizar el impacto de los crecientes intereses económicos y estratégicos de China en el Ártico.

Las investigaciones académicas sobre la(s) estrategia(s) de China en el Ártico es una actividad reciente. Uno de los primeros artículos académicos notables fuera de China es el análisis de Jakobson del SIPRI en 2010 (Jakobson,2010). Desde entonces se han realizado más estudios, pero

incluso dentro de China la investigación social y político-científica sobre la región es bastante reciente (Alexeeva y Lasserre, 2012a:62; 2012b:81).

No obstante, cuando se analiza la investigación disponible actualmente sobre China y el Ártico, parece haber una falta de análisis sobre lo que significa para las políticas de los Estados árticos y la totalidad de la gobernanza del Círculo Polar Norte (*Ibid*: 68) tener al gobierno chino pretendiendo influir en los debates y decisiones sobre cómo se debería gobernar la región (Jakobson y Peng, 2012: 1).

Este documento de trabajo pretende abordar estas deficiencias. Analiza el reciente «tira y afloja» político sobre la gobernanza regional para poner de relieve las implicaciones políticas de los intereses de China en la región para los miembros permanentes del Consejo Ártico. El nuevo papel de China en la región inevitablemente tendrá un futuro impacto sobre la gobernanza regional y las políticas de cada uno de los Estados, pero este documento muestra que incluso antes del mes de mayo de 2013, durante los años previos a la decisión de añadir nuevos observadores permanentes al Consejo, la posibilidad de ampliación y el creciente interés de China en el Ártico tuvieron implicaciones políticas directas para los Estados árticos, y a su vez, ayudaron a enmarcar los debates actuales y futuros sobre la gobernanza del Ártico.

El análisis se basa en investigaciones académicas previas del autor y en una revisión crítica de una diversidad de políticas gubernamentales oficiales y de fuentes secundarias. La Sección I presenta un breve resumen del panorama geopolítico del Ártico resumiendo las posturas estratégicas de los miembros permanentes. La Sección II trata sobre los intereses de China en el Ártico, y la Sección III pone de relieve las implicaciones políticas de la ampliación para los miembros permanentes, así como para la gobernanza regional mediante el análisis del reciente «tira y afloja» político en el Ártico, concretamente relacionado con el reciente intento político de China para conseguir la condición de observador. En la Sección IV se expresan las conclusiones.

Sección I

El panorama geopolítico del Ártico

Durante la última década, nuevas realidades sobre el cambio climático complicaron el Ártico con ramificaciones positivas y negativas en las esferas económica, medioambiental, social, política y de seguridad. Repentinamente (o así lo parecía) surgió un verdadero potencial de recursos y de tránsito marítimo en la región², si bien es cierto que sólo aproximado;

² Las estimaciones más citadas proceden del Servicio Geológico de los Estados Unidos publicado en 2008 (USCG,2008)

se produjo un impacto medioambiental y social crítico sobre la población y la fauna y flora que había que mitigar³; asuntos legales y políticos sin resolver y que abordar⁴; nuevas dimensiones de seguridad para las que prepararse⁵, y un creciente interés internacional que la región debería de tener en cuenta. Huelga decir que el Círculo Polar Norte fue testigo de un renovado interés político de alto nivel, y que entre 2006 y 2011 cada uno de los Estados árticos desarrolló y aprobó su(s) propia(s) estrategia(s) ártica(s) nacional(es) o política(s) de estado.

Las posturas estratégicas de los estados árticos

El Círculo Polar Norte es política y geográficamente diverso. Existen ocho Estados árticos, todos ellos miembros permanentes del Consejo Ártico – Canadá, Dinamarca (Groenlandia y las Islas Feroe), Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia, Suecia y los Estados Unidos. Éstos abarcan tres áreas geográficas – América del Norte, Europa y Rusia. Cinco son estados costeros, conocidos también como *los 5 del Ártico* - Canadá, Dinamarca, Noruega, Rusia y los Estados Unidos. Cuatro de *los 5 del Ártico* pertenecen a la OTAN, uno de ellos es la única súper potencia mundial, y dos, Canadá y Rusia, son los gigantes del Ártico; estos son, con diferencia, los países más grandes del Ártico con la mayor masa continental más allá del Círculo Polar Ártico.

³ Los estudios más citados que han tenido un impacto sobre cómo vemos el Ártico son, entre otros, la Evaluación del Impacto Climático en el Ártico de 2004, y uno que posiblemente también ha acelerado la internacionalización de la región, es el cuarto informe de evaluación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, al que fue concedido el Premio Nobel de la Paz junto con Al Gore por sus esfuerzos por difundir el conocimiento. (ver www.ipcc.ch) Otro: ACIA 2004 Evaluación del Impacto Climático en el Ártico (www.acia.uag.edu/)

⁴ Según la UNCLOS, los Estados del Ártico tienen derecho a reivindicar la plataforma continental ampliada, otorgándoles derechos exclusivos de los recursos en o debajo del fondo marino. Existen, y existirán, reivindicaciones contrapuestas, como son las relativas a la cordillera de Lomonosov. Existen también desacuerdos entre Canadá y los Estados Unidos por la frontera marítima en el Mar de Beaufort, que será resuelto diplomáticamente; Canadá y Dinamarca mantienen una disputa por una frontera marítima en el Mar de Lincoln, y por la Isla Hans, una diminuta isla de 1,3 Km², que ambos reivindican. También había un pugna por una delimitación marítima entre Noruega y Rusia, pero éstos lo resolvieron en 2010. El Paso Noroeste de Canadá y la Ruta del Norte de Rusia, que ambos reivindican como aguas interiores, disputadas principalmente por los Estados Unidos que argumenta que los estrechos deberían de ser considerados estrechos internacionales y estar abiertos al paso de tráfico marítimo, lo que significa que los buques extranjeros podrían circular sin autorización previa y que los submarinos extranjeros podrían navegar sumergidos.

⁵ Una cantidad de hipótesis sobre la seguridad han sido analizados en muchos informes. Como ejemplo, se puede ver *The Future of Arctic Marine Navigation in Mid-Century: Scenario Narratives Report* (www.gbn.com/). Además, militares oficiales de varios países también iniciaron el desarrollo de diversas hipótesis sobre la seguridad.

Por otra parte, Canadá y Rusia tienen importantes lazos socio-culturales con el Ártico. Para ellos, su soberanía ártica es más que una simple integridad territorial. También está ligada a su identidad nacional y a su discurso de construcción nacional, una descripción llena de hazañas históricas, aventuras, poderío, héroes nacionales, leyendas, canciones y cuentos (Emerson 2012; Perreault 2010). Para estos países el Ártico es una parte esencial de «quién» y «qué» son como nación, pero también, internacionalmente, y quizás esto último sea de mayor importancia. Cualquier amenaza que se perciba hacia su soberanía en el Ártico es sumamente emocional dado que entra en el terreno de la política de identidad (Perreault y Roussel, 2009).

Durante la segunda mitad de la última década, los Gobiernos de Canadá y de Rusia decidieron utilizar un discurso sobre el Ártico que era (y de alguna manera aún sigue siendo) nacionalista, ambicioso, inquebrantable, defensivo, y en algunos momentos incluso de confrontación. La política de identidad y el debate sobre la gobernanza del Ártico representaron un papel importante en el estímulo de este discurso y del renovado interés militar en la región, pese a que la política del poder y el deseo de ampliar la condición y posición de su país en la jerarquía internacional también tenía un papel influyente.

Para Rusia, el Ártico es un componente indispensable en su estrategia para convertirse, una vez más, en primera potencia y en actor de la energía global en la política mundial (Heininen 2012: 20; Emmerson, 2010: 57). Por una parte, el Ártico forma parte integral de su política económica y social interna. Rusia necesita estabilidad en el norte para su prosperidad económica y estabilidad social, y el gobierno utiliza un fuerte discurso nacionalista, y eventos frenéticos con los medios de comunicación para impulsar su popularidad nacional⁶. Por otra parte, el Ártico es también un elemento clave en su política exterior y de defensa. El Ártico alberga una parte importante del arsenal nuclear de Rusia, y la Flota del Norte destaca particularmente en la región (Atland, 2010: 284); por lo tanto es crucial para la estrategia de defensa rusa (*Ibid*: 286). De ahí que por razones de seguridad nacional – estabilidad social y seguridad militar nacional – Rusia mantendrá posibilidades de combate en el Ártico, al tiempo que intentará establecer una zona de paz y colaboración para impulsar el crecimiento (Heinien, 2012: 20).

⁶ Por ejemplo, Arktika 2007 que culminó con la colocación de la bandera en el fondo marino del Polo norte, fue un gran evento mediático. A los tres miembros de la expedición que llegaron al fondo marino, Anatoly Sagalevic, Yevgeny Chernyaev y Artur Chilingarov, se les concedió el título de «Héroe de la Federación Rusa» cuando volvieron a Rusia. Recientemente, con menos nacionalismo y más demostración de solidaridad y orgullo por el Ártico, un rompehielos ruso llevó la antorcha Olímpica al Polo Norte donde cada uno de los Estados del Ártico estaba representado por portadores nacionales de la antorcha.

Canadá también decidió utilizar un discurso firme sobre el Ártico para defender su soberanía e impulsar la popularidad nacional del gobierno, especialmente entre 2006 y 2010. Su estrategia sobre el Ártico y pertinente discurso se puede relacionar con el deseo de intercambiar el tradicional internacionalismo y la condición de potencia intermedia de Canadá por el «*continentalismo*» y la condición de gran potencia (Perreault, 2011)⁷. La soberanía y la seguridad nacional son una parte verdaderamente importante de la estrategia ártica de Canadá, aunque el desarrollo sostenible, la prosperidad social y económica, la protección medioambiental y la gobernanza del norte también se promocionan oficialmente (Canadá 2009; 2010). Canadá actualmente ocupa la presidencia del Consejo Ártico durante los próximos dos años.

Para Noruega, su estrategia para el Alto Norte refleja los tradicionales elementos de su política de defensa y seguridad, así como su prosperidad económica como gran productor de petróleo y gas en el Ártico. El Alto Norte (el Ártico) es la prioridad estratégica más importante de la política exterior noruega, especialmente en cuanto a las oportunidades comerciales y sociales. (Noruega, 2006; 2009; 2011).

Rusia es el principal actor en el Alto Norte de Noruega así como su principal preocupación. Noruega debe continuar garantizando y normalizando su relación bilateral, al tiempo que debe continuar intentando mantener las relaciones Este-Oeste en regla, y disuadir cualquier amenaza de Rusia que se pueda percibir hacia su Alto Norte utilizando a la OTAN y a sus aliados (Perreault, 2010). Es cierto que Noruega está disuadiendo tanto como colaborando con Rusia, pero a través de los años la colaboración militar entre ambos países ha aumentado, y quizás se ha hecho más fuerte que el elemento disuasorio/de contención (conversación extraoficial con un Oficial Militar de Noruega). En Noruega, el mantra oficial es «Alto Norte – Baja Tensión» y se utiliza para referirse a la región (Entrevista OTAN, 2010).

En la última década el gobierno noruego se percató de un decreciente interés nacional por su territorio (Graeger, 2005:62). Empezó una bús-

⁷ Muy brevemente: En la teoría de los Asuntos Exteriores de Canadá, el concepto de potencia media indica una forma particular de asuntos exteriores, el internacionalismo: diplomacia activa, reflejada en una fuerte participación de todas las principales organizaciones internacionales y una participación sistémica en operaciones multilaterales. La potencia media va ligada a palabras como social, humanitario, mediador, conciliador, liberal, discreto, multilateral y mantenimiento de la paz. El *continentalismo* (o *neo-continentalismo*) y la condición de súper potencia son ideas políticas rivales: las acciones unilaterales y el uso de la fuerza se ponen al mismo nivel que el multilateralismo y la diplomacia. La integración y los lazos más cercanos a los Estado Unidos también se consideran como ruta natural por razones económicas, culturales, ideológicas y lingüísticas. Ver (Nossal, Paquin y Roussel, 2011) para más información sobre este tema.

queda internacional para impulsar su posición como productor energético y tecnológico de importancia. También presionó a sus aliados de la OTAN para llevar la alianza militar más hacia el Norte. (Erichsen, 2009; Barents Observer, 2009). El gobierno noruego tuvo éxito con lo primero, pero aún debe convencer a todos sus aliados de la OTAN para llevar la alianza hacia el Norte. Canadá parece particularmente renuente (Embassy, 2013). Ha decidido bloquear la iniciativa en la OTAN y, como era de esperar, Rusia también se opone categóricamente.

Los Estados Unidos que es un estado costero a través de Alaska siempre ha tenido en alta estima su seguridad nacional, y siempre ha sido dogmático con respecto a la libertad de los mares. Aún lo hace en gran medida en el Ártico, pese a que todavía no ha ratificado la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS), y a que llegó con un relativo retraso, en 2009, para aportar una estrategia para el Ártico, que llegó en forma de Directiva Presidencial de Seguridad Nacional (la Casa Blanca, NSPD – 66). Como súper potencia absoluta, parecía más preocupada por otros asuntos internacionales. Es cierto que el Ártico se derrite, pero Alaska parece estar bien protegido; los canadienses parecen estar poniendo todo de su parte para defender su zona en el norte, y el Comando de Defensa Aeroespacial Norteamericano (NORAD) está en orden.

Mientras que la Marina de los Estados Unidos tiene un importante papel que ejercer en el Ártico, la Guardia Costera de los Estados Unidos (USCG) lleva la mayor parte de la defensa del Ártico por parte de América [los Estados Unidos]. La USCG ha estado haciendo un llamamiento para aumentar los intereses americanos en el norte, pidiendo a su gobierno que ratifique la UNCLOS y que desarrolle una estrategia más fuerte para el Ártico. (Emmerson, 2010: 123).

Dicho lo anterior, ahora que el Ártico se está lentamente internacionalizando, es posible que el creciente interés americano se convierta en la norma. Nuevas iniciativas gubernamentales parecen apuntar en esa dirección. En 2012, el Secretario de Estado de los Estados Unidos y el Ministro de Exteriores de Rusia firmaron un acuerdo para aumentar la cooperación regional entre el Estado de Alaska y el distrito federal del Lejano Oriente ruso, y más recientemente, la Casa Blanca publicó una nueva Estrategia de los Estados Unidos para el Ártico el 10 de mayo, 2013. Según la estrategia, la seguridad nacional es la principal prerrogativa, pero la administración y colaboración internacionales son asimismo importantes elementos (la Casa Blanca, mayo 2013).

Dinamarca, el último de *los 5 del Ártico*, es un caso peculiar. Su estrategia tiene una clara perspectiva global (Heininen, 2012), y las oportunidades económicas, los conocimientos científicos y la cooperación global son componentes claves de su política. Sin embargo, fue idea de Dinamarca

ser la sede de la *Conferencia Ilulissat* en 2008⁸, y Groenlandia posiblemente será independiente antes de 2030 (Emerson, 2010). Eventualmente Dinamarca perderá lo más valioso que tiene en el Ártico. Dicho esto, aún mira hacia el Ártico (Groenlandia y las Islas Feroe) en términos de soberanía y seguridad nacional, por lo que la OTAN y *los 5 del Ártico* son grupos importantes para el reino nórdico.

Para Finlandia, Islandia y Suiza los asuntos de soberanía y seguridad nacional no son tan importantes comparado con lo que lo son para *los 5 del Ártico*. Lo fundamental para su política nacional es la seguridad medioambiental, la prosperidad económica y la cooperación internacional (Heininen, 2012).

Suecia fue el último de los 8 miembros permanentes en adoptar una estrategia nacional. Adopta una perspectiva de desarrollo humano. La política de Finlandia se refiere principalmente a los asuntos económicos, y para Islandia, su potencial económico nacional se encuentra en el centro de su estrategia dado que esencialmente quiere convertirse en el Singapur Ártico (Emmerson, 2010: 162).

La política de Islandia para el Ártico también aborda a los *5 del Ártico* y su *Conferencia Ilulissat* presionándoles para tener una mejor cooperación regional, y les recuerda que Islandia es «el único país con la totalidad de su territorio en la región ártica» y que también debería de ser considerado estado costero regional (Heininen, 2012:14). Con *el proceso de los 5 del Ártico*, Islandia se siente excluido, pero el gobierno islándico también sabe que su territorio está ahora bien situado estratégicamente sin duda alguna. China es también consciente de esto y ha metido a Islandia en la esfera económica (se tratará más sobre esto en la Sección III).

En cuanto al «*quién*» y el «*qué*» en relación con la gobernanza, en su conjunto todos los Estados árticos reiteraron su confianza en el papel del Consejo Ártico como principal foro intergubernamental para aumentar la cooperación y gobernanza regional. Todos ellos reconocieron a la UNCLOS (Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar) como principal marco jurídico para gestionar reivindicaciones superpuestas, futuros acuerdos y normativas.

⁸ La Conferencia Ilulissat fue exclusiva en su naturaleza puesto que sólo incluyó a los 5 estados costeros, los 5 del Ártico. Fue contraria a un enfoque global sobre el Ártico puesto que su declaración recordó al mundo los derechos exclusivos de los estados litorales sobre el paisaje y aguas de la región. Reafirmó su condición en el marco jurídico internacional existente, y rechazó oficialmente cualquier idea para desarrollar o adoptar un Tratado del Ártico en la misma línea que el Tratado del Antártico. Fue una reunión de alto nivel dirigida a los Estados no miembros del Ártico más enérgicos, como son la UE, China y Alemania. La conferencia Ilulissat no sólo produjo fricciones con los Estados no miembros del Ártico, sino también con los otros tres estados que no habían sido invitados (más sobre este asunto se puede ver en la Sección III).

Ellos consideran que los asuntos sobre la cooperación y gobernanza regional son temas que deben de ser gestionados por los Estados árticos, con la participación activa y total proceso consultivo con los representantes de los pueblos indígenas, que son participantes permanentes. La preferencia de exclusividad de los Estados árticos está relacionada con el hecho que ellos consideran la necesidad de abordar las preocupaciones y retos en común de una región geográfica concreta entre los que están ahí presentes. Se alienta a los observadores permanentes, como son los Estados no miembros del Ártico, a que participen en el Consejo Ártico, fundamentalmente en los grupos de trabajo, pero siempre y cuando exista un consenso entre los miembros permanentes.

Sección II

Los intereses de china en el Ártico

El calentamiento del Ártico tiene repercusiones globales importantes, no solo por las consecuencias físicas en países del sur ocasionadas por el cambio climático, sino también en cuanto a la evolución del derecho internacional, como puede ser la UNCLOS - el marco jurídico preferido por los Estados árticos para la región, con el impacto aún desconocido de la reivindicación de una nueva posesión de la plataforma continental, y con el precedente sentado de la posible clasificación de la Ruta del Mar del Norte (NSR) rusa o del Paso Noroccidental (NWP) canadiense como estrechos internacionales o aguas territoriales e históricas. Además, las futuras decisiones del Consejo Ártico o los acuerdos entre los estados costeros – *los 5 del Ártico* – inevitablemente tendrán impacto sobre la gobernanza de algunos recursos y sectores políticos del norte.

De hecho, en un futuro cercano, los acuerdos regionales y/o regímenes regulatorios serán tratados, desarrollados y adoptados para regular, entre otras cosas, la pesca en el Ártico, la protección medioambiental de la región, la coordinación de búsqueda y rescate, la explotación de los recursos (petróleo, gas y minerales), y el transporte marítimo internacional. Posiblemente también podríamos ser testigos de un acuerdo para los mares regionales en el Océano Ártico (Exner-Pirot, 2012).

Algunos de estos recursos y sectores políticos, y más importante aún, grandes áreas geográficas de la región están considerados patrimonio mundial por muchos Estados no miembros del Ártico, como China, y deben de ser vistos desde una perspectiva internacional y no regional. En su totalidad, los Estados no árticos quieren ser incluidos, si no en las decisiones finales, al menos en los debates previos a cualquier decisión gubernamental innovadora que pudiera afectar al derecho internacional y a la normativa de lo que se considera patrimonio mundial. Por supuesto que los Estados árticos tienden a estar en desacuerdo con la perspectiva internacional. Sin embargo, la reciente ampliación parece indicar que desde

entonces ellos han decidido que quizás sería mejor incluir a los «países no afiliados» como observadores en lugar de excluirlos totalmente.

Recientemente el Ártico ha sido añadido como componente de la estrategia de la política exterior china debido a las repercusiones globales de la región en las esferas política, medioambiental, económica y, algunos sostienen, militar. Para algunos analistas, China es el país asiático con más intereses en la región (Blunden, 2012: 125), pero aún así, el Ártico no es todavía una prioridad china, y posiblemente no lo será durante algún tiempo (Jakobson y Pengg, 2013: 2013).

En su lugar, la región del Círculo Polar es un complemento necesario para la postura estratégica general de China puesto que éste está abiertamente intentando conseguir el estatus de potencia mundial. Para conseguir esta posición de altura en la jerarquía internacional, China se está involucrando cada vez más en asuntos regionales de todo el mundo. Para proteger sus intereses nacionales China desea participar activamente en una serie de organizaciones internacionales y regionales. Casualmente el Consejo Ártico es una de ellas.

Intereses políticos

Uno de los intereses políticos de China a nivel global es que se le considere parte interesada internacional responsable. Para conseguir ese objetivo en el Norte, China debe de encontrar la manera de desarrollar verdaderos lazos con los Estados árticos. Con el fin de proteger sus intereses también necesita poder influir en los debates y decisiones relativas a la gobernanza del Ártico.

Por lo tanto, a lo largo de los años que condujeron a la comunicación del 15 de mayo de 2013, la obtención de la condición de observador permanente era uno de los principales objetivos políticos de China en el Norte. En este contexto, China empezó a cultivar buenas relaciones bilaterales con los estados árticos más pequeños. Mediante la diplomacia activa, el Imperio Medio amplió sus acuerdos económicos e inversiones en el Norte, así como sus iniciativas científicas. (Este punto se ampliará en la Sección III).

La búsqueda y aumento de sus lazos diplomáticos con los Estados árticos fue, y sigue siendo, un medio para alcanzar un fin. China utiliza munición de poder blando para disipar la sensación de amenaza de China, y además le añade más fuerza política cuando se trata de proteger sus intereses nacionales en el Ártico y en el mundo.

Intereses medioambientales y científicos

La ciencia polar no le es desconocida a China ya que ha estado involucrado en la Antártida durante más de tres décadas. Pasó a ser miembro del

Tratado Antártico en 1983, y estableció su primera base de investigación en 1985 – actualmente tiene tres (Ver Brady, 2010 para más información sobre China en la Antártida). China ha emprendido 27 expediciones en la Antártida y también posee el mayor rompehielos del mundo, el Xue Long, que le fue adquirido a Ucrania en 1994 y utilizado como buque de investigación polar y de reabastecimiento.

A diferencia de la Antártida, el Ártico es relativamente nuevo para China, que entró en el Comité Científico Internacional del Ártico en 1997 (Jakobson, 2010: 3). Desde entonces, ha realizado cuatro expediciones en la región e inauguró su base de investigación denominada Yellow River Station en Ny-Aleslund, Svalbard en 2004⁹.

Sin embargo, China ya ha desarrollado un amplio programa científico aunque su Programa para la Antártida recibe la mayor cantidad de fondos para la investigación polar. En conjunto, el gasto gubernamental en la Antártida en 2010 fue de 44 millones de dólares (Brady, 2010:782). El Ártico supone tan sólo un 0,1% de la asignación del gobierno central para la investigación científica, y aproximadamente una quinta parte de los recursos polares (Jakobson y Peng, 2013: 19).

China se enfrenta a verdaderos retos medioambientales en su país. De ahí que su empeño por la ciencia sea realmente importante y la investigación científica posiblemente aumentará a medida que China intente comprender el impacto del calentamiento del Ártico sobre, entre otros, los glaciares del Tibet, sus ríos y lagos, y los tifones regionales (Emmerson, 2010: 144).

Dicho lo anterior, aunque exista una verdadera preocupación por el medio ambiente, la diplomacia activa a través de la investigación científica es también un medio para conseguir un fin. Le proporciona a China un afianzamiento en la región, y el gobierno chino puede incrementar su poder blando para intentar difuminar cualquier percepción de amenaza ocasionada por su increíble ritmo de crecimiento.

Por lo tanto, las actividades de China en el Ártico, así como en la Antártida, deben de estar vinculadas a sus intereses políticos, lo que refleja la creciente potencia económica y política del país. Según Anne-Marie Brady (2010: 766), el compromiso científico de China en la Antártida es una plataforma sumamente útil para la diplomacia oficiosa. Con toda seguridad podemos extrapolar este argumento al Ártico, al igual que a la totalidad de las iniciativas científicas de China en los Polos.

⁹ Para más información gubernamental sobre las bases para investigación y los programas científicos de China, ver <http://www.chinare.gov.cn/en/>, la página oficial en internet de la Administración China sobre el Ártico y el Antártico.

Intereses económicos

El interés comercial en la región es relativamente nuevo para China. Las mayores empresas estatales chinas parecen haber adoptado una postura de «esperar y ver» (Jakobson y Peng, 2013: 7), al igual que las empresas japonesas (Tonami y Watters, 2012:98). A pesar de ello, según Jakobson y Peng (2013:10), los motivos primordiales para el creciente interés de China por el Norte son económicos, no sólo por las oportunidades, sino también por los posibles efectos adversos del cambio climático en su economía.

Comprender el posible impacto medioambiental es verdaderamente crucial y esa es una de las razones por las cuales China tiene un programa de investigación de última generación, pero la importancia de nuevas vías de tráfico marítimo para la economía de China no debe de ser subestimada. La apertura estacional de la NSR rusa sería realmente provechosa para el desarrollo económico del noroeste de China (Nong Hong, 2012: 52), pero también para todo el país, con algún analista chino calculando que China pudiera posiblemente ahorrar en torno a entre 60 y 120 mil millones de dólares anuales al aumentar su actividad comercial a través de la nueva ruta de tráfico marítimo (Rainwater, 2013: 70).

Más del 90% del comercio internacional mundial se realiza mediante el comercio marítimo; China posee siete de las 20 mayores terminales de contenedores del mundo, y COSCO y China Shipping están entre los diez mayores operadores de servicios de contenedores del mundo (Ibid: 51-52). Además, el 46% del PIB de China depende del tráfico marítimo (Blunden, 2012: 125).

Asimismo, la explotación de los recursos y la importación de materias primas son igualmente cruciales para China. La apertura de la NSR ayudará a la importación reduciendo los costes, pero para beneficiarse de los recursos del Ártico (la explotación del petróleo, gas y minerales), China deberá colaborar con los Estados árticos, en particular con *los 5 del Ártico*.

Intereses de seguridad nacional

El interés más importante por la seguridad nacional para China es mantener su régimen, lo cual está directamente relacionado con el mantenimiento de su estabilidad nacional a través de su prosperidad económica. Dado que la economía de China depende de la importación de energía y materias primas, y de las exportaciones internacionales, no debería sorprender que la protección de sus Líneas Marítimas de Comunicación se hayan convertido en un componente vital de su doctrina naval, y que representa un cambio estratégico de la defensa costera a la defensa de los mares lejanos (Rainwater, 2013: 66). Si China empezara a hacer una

mayor utilización de la NSR rusa, esta nueva ruta marítima sería vital para sus intereses de seguridad nacional. Tampoco debería sorprender que uno de los defensores de los derechos e intereses de China en el Ártico que más se hace oír sea un Almirante de la Marina del Ejército de Liberación Popular, (People Liberation Army), Almirante Zhuo Yin, que seguramente está observando la región a través del prisma de una potencia estratégica.¹⁰

Las reivindicaciones sobre la integridad y soberanía territorial son también asuntos de peso en el Ártico, y ello podría tener repercusiones importantes para las reivindicaciones de integridad y soberanía territorial de la propia China sobre Taiwan, las Islas Senkaku/Diaoyu y los Mares del Sur de la China. Ello no debería restarle importancia al problema, particularmente que China aún mantiene una postura ambigua hacia las reivindicaciones de Canadá y Rusia sobre sus rutas NWP y NSR, respectivamente. Por el momento, y hasta que China adopte una postura oficial, Canadá y Rusia, los dos gigantes del Ártico, probablemente le recordarán a China (al menos a puerta cerrada) lo delicado de las complejidades y similitudes de sus mutuas reivindicaciones. Según Alexeeva y Lasarre (2012: 86), si China considerase el NWP como estrecho internacional «sería equivalente a calificar el estrecho Qiongzhou como tal.»

Sección III

Implicaciones políticas

Existen asuntos legales y políticos sin resolver que abordar en el Ártico. Claudia Cinelli (2011: 5) apunta que el dilema proviene del hecho que, por una parte, el derecho internacional debería de ocuparse de los intereses estatales privados (especialmente de los estados costeros) y, por otra parte, debería de preocuparse por salvaguardar los intereses comunes en su conjunto, los intereses de los Estados no miembros del Ártico.

Por supuesto que la internacionalización del Ártico aumenta este dilema, pero también existen otros temas complejos a tener en cuenta en relación con la región y el derecho internacional, como son sus particularidades geográficas (el hielo perenne), su utilización o no utilización

¹⁰ El Almirante Zhuo Yin ha sido citado en el artículo de 2009 de Gordon Chang (Chang, 2009) argumentando que «el Ártico pertenece a todos los pueblos de mundo y ningún estado debería de tener derechos de soberanía sobre el mismo»; que «la lucha actual por la soberanía del Ártico entre algunos países ha cercenado los intereses de muchos otros países»; y que «China debería representar un papel indispensable en la exploración del Ártico puesto que tenemos una quinta parte de la población mundial.» Según Blunden (2012:126), no está claro «si los militares están presionando al gobierno para que sea más firme en el Ártico, o si el gobierno está utilizando a los militares para tantear su propio terreno.»

histórica y la presencia de múltiples grandes potencias en el Ártico. Dicho lo anterior, los Estados árticos consideran a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) como marco jurídico suficiente para solucionar la mayoría, si no todos, los asuntos legales pendientes. La política, la cooperación y las negociaciones diplomáticas a través del Consejo Ártico deberían de poder solucionar el resto.

Sin embargo, actualmente la internalización del Ártico significa también que la región debe de evolucionar con un país poderoso como China (pero también con la UE) que quiere salvaguardar sus intereses presentándose como defensor del patrimonio mundial del Ártico y de los derechos de los Estados no miembros del Ártico. China no tiene una política oficial sobre el Ártico, pero a través de los años, oficiales militares y destacados especialistas han adoptado posturas firmes contra el status quo, cuestionando la interpretación de la UNCLOS de los Estados Árticos, su soberanía y su estructura de gobernanza regional. La UE también propuso, entre otros asuntos, la revisión de la totalidad del marco jurídico para la región.

Un «tira y afloja» político sobre la gobernanza del Ártico

El «quién» y el «qué» relativos a la gobernanza del Ártico han sido contestados por poderosos «países no afiliados», y como respuesta a sus polémicas posturas, los miembros permanentes del Consejo Ártico han aprobado, a través de los años, estrategias políticas o políticas regionales y nacionales diseñadas para proteger sus propios intereses y el status quo de la región. A su vez, los Estados árticos también se han dado cuenta paulatinamente que deben adaptar, de alguna manera, sus posturas estratégicas con respecto a las nuevas realidades globales intentando adoptar un discreto equilibrio entre la inclusión/exclusión y la internacionalización/regionalización que resultaron como consecuencia de la ampliación del Consejo Ártico el 15 de mayo de 2013.

En menos de una década, el debate o discurso sobre el tema ha pasado por diversas fases mientras hemos sido testigos de lo que yo llamo un «tira y afloja» político mediante el uso del discurso, la política nacional, la diplomacia activa y las inversiones en oportunidades comerciales, iniciativas científicas y capacidades militares.

La evolución del discurso de los «países no afiliados» y la elaboración de las políticas

El discurso político de «grupos no afiliados» poderosos como son la Unión Europea y China siguieron cursos similares a través de los años. Podemos identificar dos fases.

La primera fase es un periodo alarmista, reaccionario e incluso de línea dura que empezó alrededor de 2007 en China, y en la UE se remonta a 2006 cuando los parlamentarios empezaron a apuntar que la gobernanza del Ártico era deficiente y que era necesario acordar un tratado internacional. Esta fase continuó hasta 2009 en la UE y hasta 2011 en China, quizás hasta la reunión ministerial del Consejo Ártico en mayo de ese mismo año.

Muchos factores contribuyeron para exacerbar el discurso durante este periodo, como fueron el aumento de la cobertura alarmista de los medios de comunicación sobre la región, el discurso nacional e internacional de los Estados árticos¹¹, sus acciones unilaterales y regionales, las prospecciones del Servicio Geológico de los Estados Unidos de 2008 (USGS 2008) y el repentino aumento de los precios del petróleo y del gas. Lo que parece haber hecho saltar la chispa inicial, o disparar las alarmas, al menos en China (Jakobson y Peng, 2013:14) fue Arktika 2007 que fue testigo de cómo Rusia plantaba su bandera dentro del conducto de titanio del fondo marino del Océano Ártico en (o cerca de) el Polo Norte. Esto provocó reacciones negativas inmediatas por parte de los otros Estados árticos. Incluso se comparó con la conquista del entonces Ministro de Asuntos Exteriores canadiense Peter Mackay en el siglo 14 o 15 (CBC, 2007).

Las increíbles imágenes y posteriores reacciones políticas produjeron en los medios de comunicación la percepción de que los Estados árticos estaban inmersos en una carrera a «todo o nada» por la reivindicación de una nueva plataforma continental ampliada para poseer todas las riquezas que pudiera haber en el fondo marino del Océano Ártico. No hace falta mencionar que este ejercicio de investigación ruso, sin añadir lo que el frenético acontecimiento de los medios de comunicación significó para reafirmar la popularidad nacional, había sido realizado según las directrices expresadas en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y que su reivindicación de la zona sería científicamente escudriñado, así como otras posibles reivindicaciones disputadas, como lo son las de Canadá y Dinamarca.

Para la UE, y yo apuntaría que también para China, esta fase se caracteriza por un desconocimiento fundamental de la situación geopolítica de la región (Wegge, 2012:16). Efectivamente es una fase aleccionadora y de elaboración de políticas para China y para la Unión Europea, durante la cual los medios de comunicación nacionales, los políticos, funcionarios, oficiales militares y especialistas empezaron a hacer recomendaciones

¹¹ Por ejemplo, la reacción de Canadá con respecto a Arktika 2007 al plantar la bandera y posterior discurso en relación con Rusia en el norte; en 2009, el Gobierno de Canadá también lanzó una campaña en Europa para promocionar a Canadá como «potencia del Ártico», legítimo propietario de más de un tercio del territorio y de los recursos; Noruega también realizó un esfuerzo para aumentar la atención de la Unión Europea hacia el Ártico, así como la de la OTAN.

sobre las políticas como reacción a la acentuada atención de los medios de comunicación en la región, entre otras cosas.

En China estas recomendaciones «contenían posturas firmes e incluso de línea dura» (Jakobson y Peng, 2013:15). Situándolo en un contexto más global, el tono de estas posturas sobre el Ártico guardan correlación con la política exterior general de China entre 2008 y 2011 cuando adoptó una postura de línea más dura tanto en su discurso como en sus actuaciones. En el Ártico se volvió a adoptar una postura más benigna en 2011, pero sobre todo China (Scobell y Harold, 2013).

El Imperio Medio aún no tiene una estrategia oficial para el Ártico y, en parte por ello, hasta aproximadamente en mayo de 2011 hubo debates públicos sin restricciones sobre el tema (Alexeeva y Lasserre, 2012a:65), principalmente por parte de destacados especialistas chinos, pero también de oficiales militares. Muchas de las firmes posturas fueron publicadas por los medios de comunicación nacionales y, puesto que oficiales militares también participaban en estos debates públicos, la mayoría de la gente fuera de China interpretó como una aceptación tácita de estas posturas por parte del Partido Comunista de China. Sin embargo, parece ser que durante la fase de la elaboración de políticas y antes de que se formule una política oficial, en China es habitual que determinados grupos «entablen primero un debate público acerca de lo que deben de ser los objetivos y políticas del país», algunas veces sopesando las reacciones de extranjeros asistentes a seminarios y talleres internacionales (Jakobson y Peng, 2013: 22).

Sin embargo, los especialistas chinos como Li Zhenfu, professor asociado en la Universidad Marítima Dalian alegó que «quienquiera que tenga el control de la ruta del Ártico controlará el nuevo corredor de las estrategias de la economía mundial y de las estrategias internacionales», comentario que tarde o temprano ocasionará que Canadá y Rusia sean cautelosos con las intenciones de China puesto que ambos están reivindicando que las rutas del Ártico pertenecen a sus aguas territoriales y que son suyas para controlar. Zhentu también manifestó que el Ártico «tiene un valor militar importante» (Jakobson, 2010: 6-7), instando a China a proteger sus intereses en el Norte. Guo Peiquing, profesor en Ocean University de China apuntó que el país no puede mantener una postura neutra en los asuntos del Ártico puesto que está a punto de convertirse en una potencia global. También manifestó que China debería de ser consciente de la posibilidad de que se esté formando una alianza entre los Estados árticos (*Ibid*:7).

Mandos militares como el Almirante Zhou Yin alegaron, entre otras cosas, que el Ártico no pertenece a ningún país y que ningún Estado debería de tener derechos de soberanía sobre él. Manifestó que China debería tener un papel indispensable en el futuro del Ártico (ver la nota de pie de página 12). Incluso el Primer Coronel Han Xudong mani-

festó que el uso de la fuerza en el Ártico no debería de ser descartado (Jakobson, 2010:7).

Representando a la UE, Diana Wallis era una de las pocas parlamentarias que tenía conocimiento previo de la región y se convirtió en una ferviente defensora del cambio del status quo en relación con la gobernanza del Ártico. Fue una de las artífices de la resolución del Parlamento de la UE sobre el Ártico del 9 de octubre de 2008. Esta resolución contenía elementos polémicos, tales como la idea de iniciar negociaciones internacionales para adoptar un tratado internacional (Wegge, 2012:17); ver la Resolución del Parlamento Europeo, 2008). Además, quizás la resolución estaba incluso redactada de manera incorrecta desde el punto de vista jurídico (Koivurora, 2009:/) debido, casi con seguridad, a la posible falta de conocimiento específico de la región.

Independientemente, el Consejo Ártico, la UNCLOS, la gobernanza regional y la soberanía e intereses de algunos Estados árticos estaban siendo cuestionados por poderosos grupos no afiliados. No hace falta decir que a los Estados árticos no les gustaron en absoluto estas posturas revisionistas y de línea dura, incluso aunque algunas de estas posturas hubieran sido provocadas por sus propias actuaciones unilaterales (por ejemplo, plantar la bandera rusa, el discurso nacionalista, nuevos gastos militares), que a veces han ocasionado una verdadera preocupación con respecto a la estabilidad de la región, y posiblemente aumentó la percepción de la amenaza de quedarse excluida de los futuros potenciales de la región.

Debido a las reacciones de los Estados árticos hacia el discurso y la elaboración de políticas de «grupos no afiliados», y debido al creciente conocimiento geopolítico en general en el seno de los gobiernos de los Estados árticos, una segunda fase vino desarrollando poco a poco. Este período se caracteriza por un enfoque más moderado y más diplomático.

El cambio en el discurso y la política oficial se produjo de manera bastante rápida en el seno de la Unión Europea debido a la decisión de Noruega y Dinamarca de intentar influenciar un cambio en las posturas de la Unión Europea (Wegge, 2012). La Comisión de la UE emitió un comunicado el 20 de Noviembre de 2008 que carecía de los elementos más polémicos de la resolución del Parlamento de la UE (Tratado Internacional para el Ártico), y el cual aceptaba a la UNCLOS como el marco jurídico más adecuado para la región (ver Comisión de la UE, 2008). Ya para el 8 de Diciembre de 2009, la UE había también reconocido al Consejo Ártico como el foro más destacado para garantizar la cooperación del Círculo Polar y para aumentar la gobernanza del Ártico (Wegge, 2012:18,21). Sus respuestas al «*quién y qué*» sobre la gobernanza regional se habían aproximado a las de los Estados árticos.

Durante este periodo, los especialistas chinos sobre el Ártico y oficiales militares en China se vieron más restringidos en público, particularmen-

te después de que la solicitud de China como observador fuese aplazada por segunda vez en mayo de 2011 (Jakobson y Peng, 2013:15). Según lo dicho anteriormente, la obtención de la condición de observador permanente era uno de los principales objetivos políticos de China en el Norte, y posiblemente fue decidido posteriormente que la firmeza pública y las posturas controvertidas no ayudaban a su causa. Según Jakobson (2013:15), los dirigentes en China son ahora totalmente conscientes de las sensibilidades de la política en el Ártico, especialmente en cuanto a los asuntos sobre la explotación de los recursos y la soberanía.

De ahí que, a través del tiempo, la política de la UE sobre el Ártico parece haberse acercado mucho más a las estrategias nacionales de los Estados árticos (Wegge 2012:25) y aunque China aún no tiene una política oficial (hecho que posiblemente esté ligado a una estrategia para reducir cualquier percepción de amenaza ártica china), los responsables chinos de formular su política han manifestado ahora que el Consejo Ártico es la institución principal para gestionar la gobernanza regional y la cooperación en el Círculo Polar (Jakobson y Peng, 2013:11). Parece ser que lo que se ha conseguido en la región en esta segunda fase es un *consenso del Consejo Ártico* entre los «grupos no afiliados» y los miembros permanentes, aunque la respuesta a «quién debe gobernar la cuestión ártica» pueda continuar siendo inexistente para China y para otros. El primer paso para China era conseguir acceso al Consejo Ártico que es lo «que» actualmente está gobernando la región junto con el marco jurídico internacional. El siguiente paso sería intentar cambiar el «quién» desde dentro, si ello fuese posible puesto que ello implicaría un baile diplomático delicado con todos los miembros permanentes del Consejo Ártico.

Respuestas políticas de los estados del Ártico y la diplomacia activa de China

El discurso de los «grupos no afiliados» y la elaboración de políticas evolucionaron al tiempo que las estrategias políticas o políticas regionales e internacionales de los Estados árticos que se diseñaron, en la mayoría de los casos, para intentar proteger el status quo de «su» región y para seguir manteniendo el control del proceso de gobernanza. Los debates entre los Estados árticos acerca de la ampliación del Consejo Ártico eran también necesarios en esta fase puesto que los miembros permanentes tenían que adoptar un discreto equilibrio entre la inclusión/exclusión y la internacionalización/regionalización. De hecho aún tienen que adoptar ese equilibrio hoy en día, y tendrán que continuar haciéndolo en un futuro cercano.

Ilulissat, Chelsey y los 5 del Ártico

La celebración de la *Conferencia Ilulissat* y su posterior *Declaración* (Ilulissat, 2008) fue una respuesta política directa de algunos Estados árticos

a los «grupos no afiliados» que más se hacen oír y a su idea de que la región pudiera necesitar un nuevo marco jurídico gubernamental. Los *5 del Ártico* excluyeron a los otros Estados árticos puesto que querían refutar las reivindicaciones sobre el hecho de que los estados costeros no podían cooperar conjuntamente y que la gobernanza en el Ártico, y especialmente en el Océano Ártico, era deficiente.

Por supuesto que estas reivindicaciones y preocupaciones acerca de la colaboración pacífica en la región no salieron de la nada. Los gobiernos de Canadá y Rusia estaban empleando un discurso nacionalista y defensivo sobre el Ártico. Ambos tenían un claro objetivo nacional para utilizar este tipo de retórica, aunque el público internacional era también muy tenido en cuenta a la hora de pronunciar sus discursos. Los estados costeros, salvo los Estados Unidos, también habían comenzado a reinvertir en sus capacidades militares en el Norte, y ello produjo preocupación por una posible militarización de la región. Hubo también incidentes diplomáticos entre Dinamarca y Canadá por un pequeño territorio denominado Isla Hans cuya propiedad ambos reivindicaban, y además Noruega, al igual que Canadá, empezaba a recelar las acciones de Rusia en el norte. Los medios de comunicación ayudaron a aumentar la percepción de que existía una carrera por conseguir el Ártico y de que un conflicto era una seria posibilidad.

Sin embargo, al final la creciente cobertura alarmista de los medios de comunicación y el aumento de la preocupación e interés internacional por la región acercó a los estados costeros para garantizar al mundo que tenían todo bajo control. La *Declaración Ilulissat* fue una respuesta explícita a las preguntas sobre el «quién y qué» de la gobernanza.

Los *5 del Ártico* reiteraron su destino en el Consejo Ártico, su compromiso con el marco jurídico del Derecho del Mar y «con el acuerdo pacífico sobre cualquier posible reivindicación coincidente». La *Declaración* expresa que «el derecho del mar prevé derechos y obligaciones importantes relativas a la delineación de los límites exteriores de la plataforma continental, la protección del medioambiente marino, incluidas las zonas cubiertas de hielo, la libertad de navegación, la investigación científica marina, y a otros usos del mar.» Además, la *Declaración* explícitamente manifiesta que «no se observa la necesidad de desarrollar un nuevo régimen jurídico internacional exhaustivo para gobernar el Océano Ártico», y como estados costeros, «tienen el papel administrativo de proteger» el Océano Ártico y trabajarán «a través de la Organización Marítima Internacional» para conseguirlo (Ilulissat, 2008).

La *Declaración Ilulissat* tuvo importantes resultados y actualmente puede considerarse un componente histórico de la cooperación en el Ártico (Plouffe, 2011: 79). Pero al afirmar su dominio en la región y sugerir que los países no afiliados dejen los asuntos del Ártico en manos de los esta-

dos costeros (Young, 2010: 166), los *5 del Ártico* provocaron inquietudes al respecto.¹²

Islandia estaba especialmente preocupado por que *Ilulissat* pudiera posiblemente debilitar al Consejo Ártico, y más aún, que pudiera ser apartado de los debates cruciales sobre su entorno geográfico más próximo. Islandia se considera a sí mismo un estado costero «regional» puesto que está bien conectado al Océano Ártico a través de los mares de Groenlandia, Noruega y Barents. Algunos miembros del Ártico le habían asegurado que esta era una reunión excepcional, pero dos años más tarde Canadá celebró una segunda reunión exclusiva en Chelsey, Quebec (Plouffe, 2011:77) que no auguró nada bueno para Islandia.¹³

El proceso de los *5 del Ártico* sin duda aliena a Islandia, así como a otros estados no costeros y «no afiliados» como China. Tiene el apoyo de Rusia y Canadá (y Dinamarca) pero es criticado por los Estados Unidos y por los estados no costeros (*Ibid*:79). Rusia y Canadá a veces perciben la internacionalización de la región como posible amenaza a su soberanía en el Ártico, especialmente en lo relativo a la NSR y al NWP. El proceso exclusivo de los *5 del Ártico* es una vía para que ellos puedan excluir, nacionalizar y regionalizar los asuntos que no quieren internacionalizar.

Aplazamientos, criterios y omisiones

El aplazamiento de las solicitudes para ser observador permanente de los Estados no miembros del Ártico o de organizaciones internacionales cada dos años en la reunión ministerial del Consejo Ártico es probablemente una de las estrategias o herramientas políticas más efectivas a disposición de los Estados árticos para manifestar su preocupación frente a la postura oficial o no oficial de un «país no afiliado» (siempre que el

¹² En Alemania, *Ilulissat* parece haber provocado la alarma entre analistas de varios institutos políticos importantes (Blunden, 2012:122); algunos comentaristas en China hablaron sobre una posible alianza de Estados del Ártico que pudiera contribuir a excluir a China de la región; la UE reconoció la Declaración en su comunicado en noviembre 2008, pero a su vez, manifestó que «No existe un régimen específico para un tratado para el Ártico. Ningún país o grupo de países tiene soberanía sobre el Polo Norte o sobre el Océano Ártico a su alrededor.»

¹³ Islandia ocupa un sitio estratégico en la región. Quiere convertirse en un centro de transbordo similar a Singapur. El proceso de los 5 del Ártico lo mantiene aislado de los debates importantes en asuntos relacionados con el Océano Ártico. Justo antes de la reunión ministerial del Consejo del Ártico en mayo, el Presidente de Islandia Olafur Ragnar Grimsson, anunció la creación de un nuevo foro mundial denominado el Círculo Ártico, que está abierto a cualquier país o parte interesada que se interese por las futuras posibilidades en el Ártico. El anuncio previo a la reunión del Consejo del Ártico parece haber sido calculado para ejercer presión sobre aquellos que aún no estuvieran a favor de la ampliación del Consejo del Ártico. En este contexto la ampliación puede considerarse como algo que era necesario para poder conservar la relevancia del Consejo del Ártico en el futuro.

Consejo Ártico siga siendo el principal foro en la región). La solicitud de China fue aplazada dos veces, en 2009 y en 2011.

Otra herramienta política a su disposición para garantizar que los Estados no miembros del Ártico acaten o converjan con sus ideas sobre la gobernanza regional, es crear nuevos criterios, y esto fue lo que hicieron en la reunión ministerial en Nuuk, Groenlandia en 2011. Las normas Nuuk para los observadores o los criterios Nuuk añadieron mayor presión para que los «no afiliados» cambiaran sus posturas de manera que no supusieran un reto para las de los Estados árticos (un buen análisis de las normas Nuuk para los observadores se puede ver en Graczyk y Koivurora, 2013). Los criterios Nuuk tuvieron un impacto definitivo en China puesto que éste tuvo que revisar su solicitud para que cumpliera con la nueva normativa (Solli, Rowe y Lindgren, 2013:256).

Las omisiones son otra táctica o respuesta política. En medio de este tira y afloja político sobre la gobernanza, cada uno de los Estados árticos aprobaron su(s) propia(s) estrategia(s) nacional(es) sobre el Ártico o su(s) política(s) de Estado. El hecho de que todos ellos decidieran no mencionar la posibilidad de ampliación o la perspectiva global del Ártico en sus posturas oficiales parece haber sido un cálculo táctico e intencionado (Heininen, 2012: 43), sin olvidar que se debería de llegar a un consenso regional sobre cualquier decisión del Consejo Ártico.

La Diplomacia Activa de China

Un tratado de 1920 regula el Archipiélago de Svalbard en Noruega¹⁴. Desde entonces, la investigación científica ha sido institucionalizada. Ny-Alesund, Svalbard es esencialmente un centro de investigación abierto a todos los 41 estados firmantes del tratado (Grydehoj et al., 2012: 103) y según Adam Grydehoj et al. (Ibid:113-114), «el Tratado ha convertido a Noruega en un actor fundamental en la expansión asiática en el Ártico». Es más, ha permitido a China afianzarse en el Ártico pese a que no tiene territorio propio. China abrió su Estación Yellow River en 2004 en Ny-Alesund, y desde 2005 se convirtió en miembro de la comisión de Directores Científicos de Ny-Alesund (Jakobson y Peng, 2013:10).

En su intento por conseguir la condición de observador permanente, China creó una estrategia de diplomacia activa en las esferas económica y científica para intentar convencer a los Estados árticos de sus buenas intenciones. Habiendo sido aplazada su solicitud dos veces, cultivó cada vez más las buenas relaciones bilaterales con los países escandinavos. Asentó su colaboración científica en Svalbard y, su colaboración con Estados árticos más pequeños llegó muy lejos; en Junio de 2013 China

¹⁴ Un buen análisis sobre papel de Svalbard en la globalización del Ártico se puede ver en (Grydehoj, 2012).

anunció planes para establecer un Centro de Investigación del Ártico Chino-Nórdico en Shanghai en 2014, desde el que se iniciarán numerosas asociaciones con varios centros de investigación en Dinamarca, Islandia y Noruega (Zhenghua, 2013). Estos tres países así como Finlandia y Suecia manifestaron su apoyo al tercer intento de China antes de la votación del 15 de mayo de 2013.

China también se embarcó en «una campaña económica entre los países escandinavos (...) especialmente en el área de la extracción de recursos naturales» (Alexeeva y Lassere, 2012^a:63). Asimismo, ha incrementado sus colaboraciones energéticas con Rusia que, como mencionamos anteriormente, es un componente crítico para los intereses nacionales de ambos países, puesto que la prosperidad es necesaria para la estabilidad nacional y el mantenimiento del régimen. La economía de China también depende en gran parte de la importación de energía, materias primas, y de las exportaciones internacionales, y esto convierte a Rusia en socio estratégico de gran valor en el Norte. En 2009, ambos países firmaron un acuerdo que abarca 205 importantes proyectos bilaterales (*Ibid*:66).

15 de mayo de 2013

La tercera vez es la definitiva, dice el dicho, pero el estatus permanente no se ha conseguido sin un esfuerzo diplomático y político coordinado muy necesario por parte del gobierno chino. Finalmente dio resultado.

Los estados nórdicos estaban a favor de la ampliación. Todos manifestaron su apoyo al nuevo status del Imperio Medio en el Ártico antes del 15 de mayo de 2013. Este apoyo político anticipado fue probablemente el resultado de una serie de factores, tales como las conversaciones bilaterales fructíferas, el potencial económico, los acuerdos, los Memorandos de Entendimiento, las inversiones y la cooperación científica.

Canadá, Rusia y los Estados Unidos se tomaron su tiempo para responder a la solicitud de China, y se comenta que la cena de trabajo programada para debatir sobre la ampliación la noche anterior al 15 de mayo, duró hasta la madrugada del día siguiente (charla extraoficial). La ampliación no fue concedida, aunque aparentemente la futura relevancia del Consejo Ártico fue uno de los principales argumentos a su favor. Como se dijo anteriormente, el consenso es necesario para la toma de cualquier decisión en el Consejo.

La aceptación el 15 de mayo de 2013 de seis nuevos observadores permanentes se puede considerar como una posible victoria política para ambas partes en este tira y afloja político sobre la gobernanza.

Por una parte, los Estados no miembros del Ártico finalmente consiguieron la condición de observadores, lo cual les da derecho a ser observadores en las reuniones del Consejo Ártico y a empezar a ejercer influencia

sobre la gobernanza regional desde dentro. Algunos de ellos, como China, presentaron su solicitud tres veces antes de conseguir una respuesta positiva. La UE aún no ha sido aceptada, pero es fundamentalmente a causa de su embargo sobre productos importados derivados de focas. Canadá y Noruega han desafiado la prohibición ante la Organización Mundial del Comercio, y Canadá se opone de manera inflexible a la entrada de la UE en el Consejo Ártico por este asunto «permanentemente».

Por otra parte, los Estados árticos también han ganado una batalla. El Consejo Ártico ha sido declarado una vez más el foro político más destacado en la región. Un nuevo «Manual del Observador», que claramente reitera los derechos exclusivos de los ocho Estados árticos por encima de los Estados no miembros del Ártico, fue formalmente aceptado en la reunión del Consejo Ártico en mayo (ver Manual del Observador, 2013), y parece ser que el marco multinacional existente, la UNCLOS y otros acuerdos regionales, tendrá prioridad sobre la creación de nuevas estructuras, como puede ser un tratado internacional. El control sobre el proceso de gobernanza queda en manos de los Estados árticos.

Conclusión

China está abiertamente intentando conseguir su puesto como potencia mundial, hecho que no debería de pasarse por alto al analizar sus intereses en el Círculo Polar del Norte. La actividad de China en el Ártico debe de ser relacionada con sus intereses políticos en general, lo que se refleja en su creciente poder económico y político.

Puede ser que el Ártico no sea aún una prioridad china, pero es un complemento necesario para su postura estratégica global. Por lo tanto, el objetivo político de China de conseguir la condición de observador permanente en el Consejo Ártico fue directamente relacionado con el hecho de que quiere estar involucrado de manera activa en una serie de organizaciones internacionales y regionales. Quiere conseguir una posición de altura en la jerarquía internacional, y por lo tanto se está involucrando cada vez más en asuntos regionales a nivel mundial. Da la casualidad que el Ártico es uno de estos asuntos.

Los miembros permanentes del Consejo Ártico creen principalmente que los asuntos de cooperación y gobernanza regional son temas que llevan mejor ellos y los representantes indígenas de la región. Ellos tienen preferencia exclusiva, e incluso algunos perciben la internalización de la región como una posible amenaza a su soberanía en el Ártico, especialmente en asuntos relacionados con la NSR y el NWP. *El proceso de los 5 del Ártico* fue (y sigue siendo) una forma de excluir, nacionalizar y regionalizar ciertos asuntos. Los aplazamientos, los nuevos criterios y las omisiones son también herramientas políticas que les permiten proteger el status quo, la exclusividad y la regionalización.

Dicho lo anterior, todos los Estados árticos consideran la internacionalización de la región como un buen augurio. Ellos saldrán beneficiados con ello y pueden, especialmente los Estados árticos más pequeños, hacer uso de su posición geográfica como una poderosa herramienta diplomática para incrementar sus relaciones internacionales con países influyentes como China.

China ciertamente tuvo un impacto en la política de los Estados árticos durante lo que yo llamo, el tira y afloja político sobre la gobernanza. Sin embargo, no era el único país que participaba en este proceso de tira y afloja, puesto que un número cada vez mayor de Estados no miembros del Ártico manifestaban también sus firmes opiniones sobre la forma en que debe ser gobernada la región. Sin embargo, en conjunto, el proceso parece haber ayudado a crear un marco para futuros debates sobre la gobernanza del Ártico debido a que las posturas de China y otros «países no afiliados» se acercan de alguna manera a las propias posturas de los Estados árticos.

La diplomacia oficiosa china, a través de sus relaciones económicas y científicas, le ha ayudado a conseguir acceso al Consejo Ártico. A su vez, al involucrarse más en la región China demostró de alguna manera a través de los años que la ampliación era casi necesaria. Los Estados árticos se percataron paulatinamente de que tenían que encontrar un discreto equilibrio entre *regionalizar* algunos asuntos y *excluir* a los Estados no miembros del Ártico, e *internacionalizar* otros temas al tiempo que incluir a países no afiliados en el proceso decisorio. Al final, concedieron la condición de estados permanentes a China, India, Italia, Japón, Singapur y Corea del Sur el 15 de mayo de 2013.

¿Qué significa tener al gobierno chino intentando influir decisiones en la región para las políticas de los Estados árticos y el proceso total de gobernanza en los próximos años?

Sólo el tiempo lo dirá, pero como ya se mencionó anteriormente, el tono de la postura china sobre el Ártico entre 2008 y 2011 parece estar correlacionado con su enfoque de mayor línea dura hacia la totalidad de su política exterior tanto en el discurso como en los hechos. China volvió a tener un enfoque más blando sobre el Ártico y el mundo en 2011, aunque ahora, durante los últimos meses, parece que China ha decidido rechazar a sus vecinos así como a Estados Unidos en el Mar del Sur de China. El «incidente del USS Cowpens», entre otras disputas diplomáticas recientes, pone de relieve esta nueva tendencia (Farley, 2013).

El Ártico no es el patio trasero de China y la estructura de seguridad en el Norte es muy diferente a la del Este y el Sudeste Asiático. Se prevé, y es lo más probable, que la excelente cooperación entre los Estados árticos, y entre ellos y los países no afiliados, continuará siendo la tendencia. Posiblemente el enfoque de China con respecto al Ártico no cambiará

esta vez para correlacionar su política exterior de línea más dura como lo hizo antes de 2011. Tan sólo recientemente, China ha conseguido su condición de observador y ha obtenido conocimientos a lo largo del tiempo de manera que es plenamente consciente de las sensibilidades de las políticas en el Ártico, especialmente en relación con asuntos relativos a la explotación de los recursos y a la soberanía. Por supuesto que es posible que el enfoque diplomático de poder blando de China pueda cambiar una vez que empiece a utilizar la NSR de Rusia a mayor escala. La nueva ruta de transporte marítimo sería entonces vital para los intereses de su seguridad nacional y por lo tanto, estaría ligada a un componente vital de su doctrina naval.

Lo que podría garantizar un análisis más profundo es que, con China y otros en este combinado, la estructura de seguridad en el Ártico podría potencialmente ser más compleja en el futuro, especialmente si se ve involucrada en conflictos externos a la región. Ya abarca tres zonas geográficas, tiene a la única súper potencia mundial, tiene países de la OTAN, estados costeros y dos gigantes del Ártico cuya soberanía entra en el terreno de la política de identidad.

Referencias

- ACIA (Evaluación del Impacto Climático en el Ártico). (2004) El impacto del Calentamiento del Ártico: Evaluación del Impacto Climático. Cambridge University Press.
- Alexeeva, Olga y Lassere, Frederic. (2012^a). El Dragón de Nieve: Estrategia de China en el Ártico. *China Perspective*, n° 3, p.61-68.
- Alexeeva, Olga y Lassere, Frederic. (2012b). China y el Ártico. *Arctic Yearbook 2012*, p.81-91.
- Alexeev, Igor. (2013). El Ártico ruso, la OTAN y Noruega: panorama político post-Kirkenes. *Barents Observer*, Junio 18. <http://barentsobserver.com/en/opinion/2013/06/russias-arctic-nato-and-norway-post-kirkenes-political-landscape-18-06>
- Atland, Kristian. (2010). Russia y sus vecinos: Políticas militar, de poder y de seguridad, y las relaciones interestatales en el Ártico post Guerra Fría. *Arctic Review on Law and Politics*, vol. 1, 2/2010, p.279-298.
- Blunden, Margaret. (2012). La Geopolítica y la Ruta del Mar del Norte. *International Affairs*, 88:1, p.115-129.
- Brady, Anne-Marie. (2010). El ascenso de China en la Antártida ?. *Asian Survey*, Vol. 50, No.4, p.759-785.
- Canada. (2009). La estrategia del norte de Canadá: Nuestro norte, Nuestro Patrimonio, Nuestro Futuro. Government of Canada, Ottawa.
- Canada. (2010). Declaración sobre la Política Exterior de Canadá en el Ártico: Ejerciendo la soberanía y promocionando la estrategia de Canadá sobre el norte en el extranjero. Government of Canada, Ottawa.

- CBC. (2007). Rusia planta su bandera jugándose su derecho a la región del Ártico. *CBC News World*, 2 de agosto, www.cbc.ca.
- Chang, Gordon. (2009). El Juego de China en el Ártico. *The Diplomat*, 9 marzo. <http://thediplomat.com/2010/03/chinas-arctic-play/>
- Cinelli, Claudia. (2011). El derecho del mar y el Océano Ártico. *Arctic Review on Law and Politics*, Vol.2, 1/2011, p.4-24.
- DefenseNews. (2013). La OTAN rechaza presencia directa en el Ártico. Gerard O'Dwyer, 29 de mayo, www.defensenews.com.
- Embassy. (2013). Los aliados presionan por la presencia de OTAN en el Norte. Ally Foster, 25 sept., www.enbassynews.ca.
- Emmerson, Charles. (2010). *La historia futura del Ártico*. New York, Ny: Public Affairs.
- Comisión de la UE. (2008). Comunicado de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – la Unión Europea y la región del Ártico. COM2008 763 final. Bruselas, Bélgica, 20 de noviembre.
- Resolución del Parlamento Europeo. (2008). La gobernanza del Ártico. 9 de octubre. Bruselas.
- Exner-Pirot, Heather. (2012). Nuevas directrices para la gobernanza en la región del Ártico. *Arctic Yearbook 2012*, p.225-246.
- Farley, Robert. (2013). El incidente USS Cowpens: Quebrantamiento de la Ley en el Mar del Sur de China. *The Diplomat*, 25 de diciembre. <http://thediplomat.com/2013/12/uss-cowpens-incident-rule-bending-in-the-south-china-sea/>
- Graczyk, Piotr y Koivurova, Timo. (2013). Una nueva era en las relaciones exteriores del Consejo Ártico? Consecuencias más amplias de las normas Nuuk para los observadores en relación con la gobernanza del Ártico. *Polar Record*. P.1-12
- Graeger, Nina y Leira, Halvard. (2005). Cultura estratégica noruega después de la II Guerra Mundial: Desde una perspectiva local a una perspectiva global. *Cooperation and Conflict*, Vol.40, No.1, p.45-66.
- Grydehoj, Adam et al. (2010) La globalización del Ártico: La negociación de la soberanía y la construcción de comunidades en Svalbard, Noruega. *Island Studies Journal*, Vol.7, No.1, p.99-118.
- Heininen, Lassi. (2012). Estado de las estrategias y políticas del Ártico – Un resumen. *Arctic Yearbook 2012*, p.2-46.
- Hong, Nong. (2012). El deshielo del Ártico y su impacto en el transporte marítimo de China. *Research in Transportation Economics*. 35, p.50-57.
- Ilulissat. (2008). La Declaración de Ilulissat. 28 mayo, Groenlandia.
- Jakobson, Linda y Peng, Jingchao. (2012). Aspiraciones de China en el Ártico. *SIPRI Policy Paper*, 34, Noviembre.
- Jakobson, Linda. (2010). China se prepara para un Ártico sin hielo. *SIPRI Insights on Peace and Security*, No.2010/2.

- Koivurora, Timo. (2009). Limitaciones y posibilidades del Consejo del Ártico en un escenario de rápidos cambios en la gobernanza del Ártico. *Polar Record*, Cambridge University Press, p.1-11.
- NATO-interview. (2010). Entrevista a Jonas Gahr Støre, Ministro de Asuntos Exteriores de Noruega. 14 enero. Online: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_60694.htm
- Noruega. (2006). La Estrategia del gobierno noruego para el Alto Norte. Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Norway. (2009). New Building Blocks in the North: The Next step in the Government's High North Strategy. Ministry of Foreign Affairs
- Norway. (2011). The High North: Visions and Strategies. White Paper, Ministry of Foreign Affairs.
- Nossal, Kim Richard, Stephane Roussel y Stephane Paquin. (2011). La política internacional y la política en Canadá. Pearson Education Canada.
- Manual del Observador (2013). Manual del Observador del Consejo Ártico para cuerpos subsidiarios.
- Declaración de Ottawa. (1996). Declaración sobre la creación del Consejo Ártico. Septiembre 19, Ottawa, Canada.
- Perreault, François. (2011). El Ártico unido a las ideas dominantes emergentes en la política exterior y de defensa de Canadá. *The Northern Review*. Número 33, Primavera 2011, p.47-67.
- Perreault, François. (2010). Les Enjeux de Sécurité dans l'Arctique Contemporain : Le Cas du Canada et de la Norvège. M.Sc. thesis, University of Montreal.
- Plouffe, Joël. (2011). Canada's Tous Azimuts Arctic Foreign Policy. *The Northern Review*. Number 33, Spring 2011, p.69-94.
- Rainwater, Shiloh. (2013), La carrera hacia el Norte – la estrategia de China para el Ártico y sus implicaciones. *Naval War College Review*, Primavera 2013, Vol. 66. No.2, p.62-82.
- Scobell, Andrew y Scott W. Harold. (2013) An «assertive» China? Insights from interviews. *Asian Security*, 9:2, p.111-131.
- Solli, Per Erik, Rowe, Elana Wilson and Lindgren, Wrenn Yennie. (2013). Coming into the cold: Asia's Arctic interests. *Polar Geography*. 36:4, p.253-270.
- Strom-Erichsen, Anne-Grete. (2009). La OTAN en el Siglo XXI. Discurso. *The Leangkollen Seminar*. Febrero 2.
- Tonami, Aki and Watters, Stewart. (2012). La política de Japón para el Ártico: La suma de muchas partes. *Arctic Yearbook 2012*. P.93-103.
- USGS. (2008). Bird, Kenneth J. y Al. Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Council. U.S. Geological Survey.

- Wegge, Njord. (2012) La UE y el Ártico: la realización de la política exterior europea, *Arctic Review on Law and Politics*, vol.3, 1/2012, p.6-29.
- La Casa Blanca (2009), NSPD-66. National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive, 9 enero. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>
- La Casa Blanca (2013). Estrategia nacional para la región del Ártico. 10 mayo. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf
- Young, R. Oran. (2010). Gobernanza del Ártico – Caminos hacia el futuro. *Arctic Review on Law and Politics*, vol.1, 2/2010, p.164-185.
- Zhenghua, Wang. (2013). China construirá un centro de investigaciones para la región del Ártico. *China Daily*, June 6. http://europe.chinadaily.com.cn/china/2013-06/06/content_16573303.htm

Documentos de Seguridad y Defensa

1. Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz
4. El futuro de la OTAN después de Riga
5. La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial
6. El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación
7. Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN
8. Modelo español de Seguridad y Defensa
9. Posibles escenarios de los *battlegroups* de la Unión Europea
10. Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España
11. La aportación de las Fuerzas Armadas a la Economía Nacional
12. Reflexiones sobre la evaluación del conflicto de Irlanda del Norte
13. Fuerzas Armadas y medio ambiente
14. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de Seguridad y Defensa
15. Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación
16. España y el conflicto del Líbano

17. La aproximación estratégica a la Europa del Este
18. La crisis energética y su repercusión en la Economía Seguridad y Defensa Nacional
19. Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea
20. La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofe
21. Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea
22. Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria
23. Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos
24. Iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la Seguridad Internacional
25. Hacia una estrategia de Seguridad Nacional para España
26. Cambio climático y su repercusión en la Economía, la Seguridad y la Defensa
27. Respuesta al reto de la proliferación
28. La seguridad frente a artefactos explosivos
29. La creación de UNASUR en el marco de la Seguridad y la Defensa
30. El laberinto paquistaní
31. Las nuevas tecnologías en la seguridad transfronteriza
32. La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional
33. El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa
34. Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera profesional y sistema de responsabilidades
35. Irán como pivote geopolítico
36. La tercera revolución energética y su repercusión en la Seguridad y Defensa
37. De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas
38. El liderazgo motor del cambio
39. El futuro de las relaciones OTAN-Rusia
40. Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular
41. Tecnologías del espacio aplicadas a la industria y servicios de la Defensa

42. La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unidad Europea
43. Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgo y amenazas
44. Adaptación de la fuerza conjunta en la guerra asimétrica
45. Posible evolución del escenario AF-PAK ante las nuevas estrategias
46. Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza
47. Sistemas no tripulados
48. La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea
49. Tecnologías asociadas a sistemas de enjambre UAV
50. La logística conjunta en los nuevos conflictos
51. El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos
52. La estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo: el papel de la OTAN y de la UE. Implicaciones para España
53. La energía nuclear después del accidente de Fukushima
54. España y su posible papel en las iniciativas de «Partenariado» Iberoamericano en OTAN e iniciativas CSDP en la UE
55. El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: Realizaciones y desafíos
56. Enfoque multinacional al desarrollo de capacidades de Defensa
57. Situación de crisis en la UE. Conducción de crisis y reforma del sector de la seguridad
58. Energía y clima en el área de la seguridad y la defensa
59. Las revueltas árabes en el norte de África: implicaciones para la Unión Europea y para España
60. Estrategia de la información y seguridad en el ciberespacio
61. El impacto de las nuevas tecnologías y las formas de hacer la guerra en el diseño de las Fuerzas Armadas
62. Yihadismo en el mundo actual
63. Perspectivas para el desarrollo futuro de la estrategia de seguridad
64. El apoyo meteorológico a las operaciones del siglo XXI
65. Mauritania: nuestro vecino del sur, un estudio geopolítico en red