

Groenlandia, un futuro en blanco y negro

Transformaciones del sistema regional y nuevos desafíos geoestratégicos

El objeto de este estudio es, en realidad, un sujeto, una colectividad de sujetos, un pueblo. Un pueblo situado a las puertas de uno de los cambios más importantes de toda su historia. La reciente reforma del Estatuto de Autonomía de Groenlandia, el grado de dependencia establecido entre la isla y su metrópoli, la ardua batalla por la sostenibilidad económica, el control sobre la soberanía de los recursos naturales o el impacto del cambio climático, serán algunos de los temas abordados a lo largo de estas páginas con el objetivo de perfilar un retrato vital del despertar de un pueblo silenciado desde la noche de los tiempos.

Con una superficie total de unos 2,2 millones de kilómetros cuadrados y con una de las densidades poblacionales más exiguas del globo, Groenlandia es el lugar de residencia de unas 57.600 personas. Se estima que aproximadamente el 88% de la población que habita la isla, es decir, unos 50.000 hombres y mujeres, son inuit, lo que constituye uno de los mayores asentamientos de esta población indígena conocidos en el mundo.

Los azotes de la segunda guerra mundial propiciaron que en 1945 Groenlandia pasara a formar parte de la lista de «Territorios No Autónomos» contemplada en el capítulo XI de la Carta de las Naciones Unidas. Una situación que experimentó un importante giro ocho años más tarde, con la reforma de la Constitución danesa y la definitiva incorporación de Groenlandia como parte integrante del Reino de Dinamarca. Un acontecimiento que terminó por conferir al pueblo groenlandés un nuevo estatus jurídico en su relación con la metrópoli: el de «territorio dependiente».¹

Denís Fernández López es colaborador del área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Santiago de Compostela

¹ Se denomina territorio dependiente o área dependiente a aquel territorio o colonia que no goza de los privilegios de total independencia o soberanía y que cuenta con un sistema administrativo diferente al de la

En 1973, Groenlandia ingresó en la Unión Europea de la mano de Dinamarca, pese a que el referéndum convocado en la isla para evaluar dicha adhesión se topó con la negativa de un 74% del electorado. Sucedió en los años previos a la aprobación, en 1979, del reglamento de descentralización de Groenlandia, que marcó el punto de partida de un lento proceso de negociaciones que se vería culminado con la entrada en vigor, dos décadas más tarde, de la Ley de Autogobierno, el primer documento jurídicamente vinculante que reconocía el derecho de libre determinación al pueblo de Groenlandia.

El nuevo marco jurídico. La reforma del Estatuto de Autonomía

El 6 de mayo de 2008, la Comisión Mixta de Autogobierno² entregó al primer ministro danés y a su homólogo groenlandés un informe sobre la viabilidad de la reforma del Estatuto de Autonomía de Groenlandia. Un acuerdo que daría lugar a la instauración de un nuevo marco jurídico constitucional en la isla: el *Namminersorneq* (autogobierno).

La nueva Ley de Autonomía, llamada a fortalecer las competencias atribuidas a las Cortes groenlandesas, legitimaba a las autoridades políticas de la isla para decidir qué campos de responsabilidad podrían ser asumidos por el Gobierno autónomo y en qué intervalo de tiempo habría de tornarse dicha asunción plenamente efectiva.

La regulación de las relaciones económicas giraba en torno a la considerada piedra angular en las aspiraciones secesionistas de Groenlandia: la paulatina reducción del subsidio que el Gobierno de Dinamarca –en concepto de unos 3.200 millones de coronas danesas anuales³– había contraído el deber de transferir a las autoridades de Groenlandia. Un subsidio que podría verse reducido en función de los ingresos anuales superiores a los 75 millones de coronas danesas deducidos de la prospección, exploración y explotación de los recursos minerales y petrolíferos de la isla.

metrópoli o al de las unidades que conforman la metrópoli. Estos territorios gozan, generalmente, de menores derechos administrativos y políticos que una subunidad nacional.

² Como consecuencia de la necesidad de revisar la posición de Groenlandia dentro de la unidad del Reino danés, entre los años 1999 y 2000 se creó en Groenlandia una Comisión de Autonomía encargada de evaluar, en clara conexión con lo reconocido en el preámbulo del Convenio 169 de la OIT, en qué medida las autoridades de Groenlandia podrían llegar a asumir mayores facultades y poderes sobre la base de su posición constitucional y con arreglo al derecho de libre determinación de los pueblos en virtud del Derecho internacional. La Comisión de Autogobierno concluyó su trabajo en abril de 2008, con la presentación del «Proyecto de Ley de Autogobierno de Groenlandia».

³ La cuantía del subsidio inyectado por el Gobierno danés a la economía groenlandesa, de unos 429 millones de euros, se realiza mediante doce pagos mensuales e improrrogables que suponen un montante global de unos 8.000 euros anuales por habitante. En otras palabras, el Estado danés es actualmente el responsable de la satisfacción de aproximadamente la mitad del gasto público de la isla, a través de un subsidio que supone nada más y nada menos que un 30% del PIB de Groenlandia.

Sin embargo, la novedad más importante que incorporaba el nuevo marco autonómico era el reconocimiento del acceso a la independencia de Groenlandia. Una decisión que, en virtud del capítulo VIII, debería ser adoptada por el propio pueblo groenlandés, quien habría de expresar su voluntad por medio de un referéndum pero cuya determinación final tendría que contar necesariamente con el beneplácito de Dinamarca. El citado capítulo concluía advirtiendo que el derecho a la independencia sería operativo cuando el Gobierno autónomo fuera capaz de asumir la soberanía sobre la totalidad de su territorio.

La entrada en vigor del nuevo marco jurídico se hizo efectiva el 21 de junio de 2009. Groenlandia pasó entonces a asumir el control de su propio destino, un destino que habría de ser gestionado por un nuevo Gobierno investido, quizá, para tratar de satisfacer las demandas de un pueblo por primera vez consciente de sus propias posibilidades.

Las elecciones de 2009. El inicio de una nueva era política

En vísperas de la inauguración del nuevo marco autonómico, el entonces primer ministro groenlandés Hans Enoksen, líder del partido socialdemócrata Siumut –la fuerza política más votada en Groenlandia desde 1979– decidió anticipar la celebración de las elecciones generales. Fue así como el día 2 de junio de 2009, un año antes de que venciera su mandato electoral, los groenlandeses fueron convocados a las urnas.

Contra todo pronóstico, el escrutinio de los comicios generales otorgó el cetro del poder al partido Inuit Ataqatigiit, un partido socialista de izquierdas favorable al aperturismo de fronteras y con manifiesta vocación secesionista, que había concurrido a las elecciones con Kuupik Kleist a la cabeza. Enoksen y su partido –primer grupo político creado en la isla y padre del Gobierno autónomo– habían perdido las elecciones por primera vez en toda la historia democrática de Groenlandia.

Los comicios de junio marcaron el inicio de una nueva era política. El Inuit Ataqatigiit, lejos de alcanzar un acuerdo con el partido Siumut –defensor de políticas aislacionistas basadas en la “groenlandización” del medio y segunda fuerza más respaldada– decidió formar un Gobierno de coalición junto a dos modestos partidos políticos, prácticamente inéditos hasta entonces a efectos de representatividad electoral: el partido Demokraatit –cuyo líder, Jens Frederiksen, había mostrado su oposición a la entrada en vigor del marco para el autogobierno–, y el independiente Kattusseqatigiit –que tan sólo había logrado conquistar un escaño en las elecciones–, repartiéndose así el pleno del Gabinete de gobierno de Groenlandia.⁴

⁴ El Consejo o Gabinete de Gobierno de Groenlandia es un órgano de cooperación política integrado por nueve ministros que representan a las fuerzas políticas más votadas. Cuatro de esos nueve ministros son en la actualidad mujeres.

El Inuit Ataqatigiit logró alzarse con 14 de los 31 escaños del Parlamento groenlandés, con el apoyo del 43,7% de los electores, garantizando de paso su presencia en el Parlamento danés, para el que Groenlandia designa dos representantes.⁵

El resultado electoral supuso además una ruptura política e ideológica introducida de la mano de la fuerza más votada, así como un importante relevo generacional acompañado de un movimiento de integración de la perspectiva de género dentro del panorama político de Groenlandia.

Así, el 21 de junio de 2009, cuando se cumplían exactamente tres décadas de aquel primer paso hacia la independencia que había supuesto el reconocimiento de la autonomía política de Groenlandia,⁶ el nuevo Gobierno tripartito estrenaba su legislatura recibiendo de manos de la reina Margarita II de Dinamarca la Ley para el Autogobierno, después de la aprobación del borrador del proyecto por parte del Parlamento danés, el 19 de mayo, y del respaldo masivo expresado por un 75,5 % de los ciudadanos groenlandeses vía referéndum en noviembre de 2008.

La meta de la autosuficiencia. La soberanía sobre el control de los recursos naturales

El 27 de noviembre de 2009, tan sólo cuatro meses después de la entrada en vigor de la Ley de Autogobierno, el Parlamento groenlandés procedió a la aprobación de una nueva legislación relativa a la explotación de los recursos subterráneos, en respuesta a las críticas vertidas desde el seno del Consejo Circumpolar Inuit –ONG de carácter regional que actúa como representante de los inuit de Groenlandia, Canadá, Alaska y Chukotka (Rusia) como miembro permanente en el Consejo Ártico–, aduciendo que la regulación existente hasta entonces vulneraba derechos esenciales de los pueblos indígenas tales como «el derecho al consentimiento libre, previo e informado, o el derecho a participar en el proceso de toma de decisiones».⁷

⁵ La izquierdista Sara Olsvig y la socialdemócrata Doris Jakobsen, del partido Inuit Ataqatigiit y del partido Siumut, respectivamente, son desde el año 2011 las dos diputadas que representan a Groenlandia en el Parlamento danés.

⁶ Tras la aprobación en 1978 de la Ley para la Autonomía Administrativa de Groenlandia (Home Rule Act), que contemplaba una de las formas más desarrolladas de autonomía indígena, el 1 de mayo de 1979 entró en vigor la denominada «Greenland Home Rule»: el primer acuerdo de autonomía alcanzado entre Dinamarca y la región –hasta entonces no autónoma– de Groenlandia. Un reconocimiento traducido en términos políticos en la forma concreta de un reglamento de descentralización, que otorgaba a los representantes políticos de la isla ártica el poder ejecutivo y legislativo de su administración interna. La «Greenland Home Rule» fue la primera ley en reconocer la autonomía interna de Groenlandia como parte integrante del Reino de Dinamarca, contemplando la creación en dicho territorio de una asamblea legislativa y de un Gobierno propio.

⁷ S. Olsvig, «El Circumpolar Norte. Groenlandia», *El Mundo Indígena*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), Copenhague, 2010, p. 19.

La nueva legislación sobre la explotación de los recursos del subsuelo entró en vigor en enero de 2010. La búsqueda de petróleo y de materias primas minerales pasó a convertirse entonces, junto con la regulación del sector pesquero y la potenciación del turismo, en los campos de acción prioritarios del Gobierno autónomo.

Con tales mimbres, el acceso a la independencia del pueblo groenlandés podría estar supeditado, de manera casi exclusiva, a la capacidad del Gobierno autónomo para desarrollar un sólido modelo industrial capaz de subsistir sin el apoyo económico de Dinamarca, aprovechando la proliferación de mano de obra cualificada dentro de su propio territorio. Y es que fue precisamente en estos y no en otros términos como se redactó la Ley de Autogobierno. Dinamarca se comprometía a seguir adelante con su política de subvención del gasto público groenlandés reservándose parte de la titularidad de los beneficios de la industria extractiva de la isla durante los primeros años, en una suerte de “ayuda ligada” concebida, sin embargo, para mitigar a largo plazo la dependencia económica establecida entre Groenlandia y el Reino danés. La prestación económica, susceptible únicamente de fluctuación en función del índice de precios al consumo, quedaría suspendida cuando los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales superasen la cuantía de la subvención. Sería entonces, y sólo entonces, cuando Groenlandia podría apostar por emanciparse libremente de Dinamarca ejercitando el derecho de secesión reconocido en el capítulo VIII de la Ley de Autogobierno.

La búsqueda de petróleo y de materias primas minerales
pasó a convertirse junto con la regulación del sector pesquero
y la potenciación del turismo, en los campos de acción
prioritarios del Gobierno autónomo

En este sentido, la tradición democrática de Groenlandia constituye un importante bagaje que no debiera ser tomado a la ligera. De acceder a la independencia, la isla perdería privilegios económicos y puede que también cierta estabilidad política, pero su aparato institucional –aunque precario en comparación con el de otros Estados europeos– lleva ya funcionando demasiado tiempo sin intromisión externa como para vaticinar la hipotética consagración de un “Estado fallido”.

A pesar del déficit en el intercambio comercial registrado desde mediados de la década de los noventa, la tasa de desempleo ha disminuido en Groenlandia, y aunque en cifras absolutas el índice de crecimiento anual del país ha caído cerca de dos puntos en el último lustro, la grave crisis financiera de alcance global iniciada en 2008 no ha lastrado el moderado crecimiento económico del territorio. La severa política fiscal desarrollada por el

Gobierno groenlandés en las últimas décadas, con la intención de generar excedentes en los presupuestos públicos del Estado, y la búsqueda de un propio modelo de actividad industrial a gran escala,⁸ permitió a Groenlandia contener la inflación durante años, poniendo de manifiesto que el crecimiento sostenible del país podría resultar factible. Sin embargo, hoy los tiempos parecen haber cambiado, y con ellos las prioridades. Crecer a toda costa podría tener unas repercusiones energéticas y medioambientales de gran envergadura en un territorio integrado dentro de un espacio geográfico especialmente sensible. La puerta de la independencia, más entreabierta que nunca, podría ocultar mucho más de lo que muestra.

Groenlandia ante el cambio climático

El Ártico se derrite a un ritmo de vértigo. El “techo del mundo” se sobrecalienta al doble de velocidad que el resto del planeta y los efectos de dicho calentamiento global constituyen ya una auténtica amenaza para el ecosistema de la isla. Un reciente informe del AMAP (el Programa Internacional de Vigilancia y Evaluación Ártica) advierte que las temperaturas registradas en esta área geográfica durante los últimos seis años han sido las más elevadas desde 1880. Dadas tales circunstancias, el océano Ártico podría estar prácticamente liberado de hielo antes de mediados de siglo. Un acontecimiento que, sumado a la progresiva desaparición del manto de hielo perpetuo que cubre aproximadamente el 85% del territorio de Groenlandia, podría provocar un aumento de entre 90 y 160 centímetros en el nivel del mar. Tomando en cuenta los datos publicados en 2012 por el GFZ (el Centro de Estudios Geológicos de Potsdam), la isla de Groenlandia habría perdido, entre los años 2002 y 2011, una masa de hielo equivalente a 240 gigatoneladas.

Las mediciones a este respecto realizadas por el NSIDC (el National Snow and Ice Data Center) no resultan precisamente halagüeñas. La drástica disminución del volumen de hielo en las aguas del Ártico durante los últimos treinta años ha alcanzado cotas inimaginables, representando hoy en día su volumen un 22% menos que la media registrada en el periodo de tiempo comprendido entre los años 1979 y 2000. Una situación que condujo al Gobierno autónomo a sacar a la luz una nueva política climática en el año 2009, coincidiendo con la celebración en Copenhague, en el mes de diciembre, de la Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas (COP15), comprometiéndose a reducir las emisiones de CO₂ en al menos un 5% durante la próxima década, así como a elevar la utilización de energías renovables –especialmente la hidráulica– del 43% actual a la frontera del 60%.

⁸ J. Heinrich, «El Ártico. Groenlandia», *El Mundo Indígena*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), Copenhague, 2012, p. 24.

No obstante, el discurso oficial enarbolado por el ejecutivo groenlandés en las grandes cumbres internacionales en las que ha tomado parte en los últimos tiempos, no parece corresponderse en modo alguno con su *modus operandi* en el capítulo interno. Por ejemplo, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático celebrada en México, en diciembre de 2010, el Gobierno autónomo trasladó su apoyo a la lucha de los pueblos indígenas contra el cambio climático mundial inducido por el hombre, tan sólo algunos meses después de haber dado luz verde a las perforaciones exploratorias en la costa oeste del país, desoyendo las protestas de los activistas y de las ONG contrarias a dicha medida de desarrollo económico.⁹

El petróleo: la llave de la independencia

La tremenda riqueza natural de Groenlandia resulta incuestionable. Con al menos 500 tipos distintos de minerales dentro de su territorio, de los aproximadamente 4.000 conocidos en el mundo, entre los que destacan importantes yacimientos de diamantes, oro, zinc, plomo y uranio, además de otros preciados metales como el tantalio o el niobio, frecuentemente empleados para la fabricación de dispositivos electrónicos compactos y de maquinaria industrial de alta presión, respectivamente; y con un volumen de reservas de petróleo equivalentes a la mitad del crudo que encierra el Mar del Norte o la propia Arabia Saudí, las potenciales posibilidades de crecimiento de Groenlandia en el campo de la producción y la exportación de estas materias primas resultan poco menos que evidentes.

Se estima que la región ártica, en su totalidad, acumula el 22% de las reservas de gas y petróleo que aún restan por descubrir.¹⁰ Al margen de las bolsas de crudo alojadas en el espacio jurídico-marítimo de la alta mar, en pleno corazón del océano Ártico, el litoral groenlandés cuenta, según los datos del informe publicado en 2008 por el Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS) con la segunda mayor reserva de petróleo por descubrir a escala mundial, integrada aproximadamente por 45.000 millones de barriles de crudo; un volumen equivalente al consumo total de petróleo registrado en el mundo durante más de un año y medio. Una cantidad que convertiría a Groenlandia en el decimonoveno mayor productor de petróleo del planeta.

En la costa oeste del país, en las inmediaciones de la Bahía de Disko, una de las zonas más accesibles del territorio inuit para llevar a cabo exploraciones petrolíferas, más de 100.000 kilómetros cuadrados de litoral están siendo objeto de prospección por parte de las principales compañías multinacionales del sector, que se encuentran ya operando sobre el

⁹ S. Olsvig, *op. cit.*, p. 21.

¹⁰ R. Méndez, «Se dispara la carrera por el oro negro del Ártico», *Cambio Climático, El País*, 2010.

terreno. En vista de tan extraordinario “poder de convocatoria”, el Gobierno autónomo ha triplicado el número de licencias de exploración concedidas en el último lustro, todo ello a pesar del contexto actual de grave crisis financiera y de la caída en los precios de las materias primas.

Tomando como ejemplo la política energética que permitió a Noruega ascender, hace algunos años, a la primera plana de la escena internacional a raíz de la explotación de los recursos naturales del Mar del Norte, la estrategia comercial del Gobierno groenlandés pasa por exigir la cesión del 12,5% de la participación de cada compañía extranjera que desee operar en la isla a una empresa estatal. Dicha medida, acompañada de una férrea política fiscal, podría garantizar que alrededor del 60% de los beneficios derivados de cada explotación pasasen a engrosar las arcas del Estado.

Dentro del organigrama estatal, la Oficina de Minerales y Petróleo del Gobierno de Groenlandia (BMP) es la única entidad oficial encargada de la gestión administrativa de todo procedimiento relacionado con el sector de los minerales y los hidrocarburos, siendo Nunaminerals la empresa líder local en el sector mineral, y Nunaoil¹¹ la sociedad estatal de petróleos con participación pública groenlandesa en el sector de los hidrocarburos. Esta estructura en red obliga a las compañías extranjeras a solicitar licencias de exploración y explotación a la Oficina de Minerales y Petróleo en las áreas previamente designadas, al mismo tiempo que garantiza la participación de Nunaoil –como socio natural– en todas las actividades desarrolladas en las áreas marítimas (*offshore*) y terrestres (*onshore*) del territorio de Groenlandia.

Además de las ya conocidas licencias para la exploración en la Cuenca de Disko, recientemente se ha dado también por concluida la ronda de precalificaciones para la obtención de licencias en la Bahía de Baffin, en la costa noroccidental de Groenlandia, elevando el perímetro de prospección por encima de los 130.000 kilómetros cuadrados, a la espera de trasladar las investigaciones a la costa oriental del país. Sin embargo, como han coincidido en señalar diferentes estudios, «geológicamente, las expectativas son muy prometedoras pero también muy complicadas desde el punto de vista medioambiental y técnico, además de resultar arriesgadas por la presencia de icebergs en estas regiones árticas».¹²

En cualquier caso, el largo periodo de vigencia de los acuerdos comerciales concertados, cuyas licencias cuentan con una duración mínima de 10 años –prorrogables por espa-

¹¹ Nunaoil SA, fundada en 1985, representa los intereses públicos de Groenlandia en todas las licencias de exploración concedidas por el Gobierno autónomo, participando en virtud de socio privilegiado en las exploraciones realizadas en la isla por compañías extranjeras. Es propiedad del Gobierno groenlandés pero cuenta también con representación danesa por medio de la compañía estatal Dong Energy.

¹² M. Garijo Abajo y M. Salvado Salvado, «Groenlandia», *Otros Estudios de la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Copenhague*, Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), Copenhague, 2009, p. 11.

cio de 20 años más–, habría de resultar suficiente para garantizar, al menos, un mínimo nivel de sostenibilidad económica a la espera de que dichos proyectos de explotación comenzasen a generar beneficios reales.

Sin duda mucho más difícil le va a resultar al Gobierno autónomo salir al paso de las críticas que se ciernen actualmente sobre la relación comercial establecida entre este y la compañía escocesa Cairn Energy, que cuenta ya con 11 licencias de exploración en Groenlandia en un radio de unos 81.000 km², y a quien los opositores demandan una mayor transparencia a la hora de notificar las evaluaciones de impacto ambiental deducidas de cada uno de sus proyectos contratados. En el año 2010, el “gigante británico” fundó, conjuntamente con ExxonMobil, Chevron, Dong Energy, Husky Energy, Nunaoil y PA Resources, la Greenland Oil Industry Association, que sentó los cimientos de un duradero “idilio” comercial entre la compañía y Groenlandia. Sin embargo, los resultados obtenidos en la isla por Cairn Energy tras más de dos años de exploraciones, no podrían resultar más frustrantes. La compañía ha realizado hasta la fecha una inversión aproximada de unos 693 millones de libras –831 millones de euros– en un total de ocho excavaciones petrolíferas que han resultado ser improductivas.

Los desafíos técnicos y comerciales a los que ha de enfrentarse el Gobierno groenlandés en su camino hacia la autosuficiencia resultan a día de hoy inquietantes. Los datos geológicos relativos a las áreas de prospección asignadas son imprecisos o insuficientes y el temor a la improductividad del terreno en algunas de las inhóspitas regiones que están siendo objeto de exploración se antoja todavía demasiado acusado.

Enfrentamiento multipolar en el Polo. La batalla por el “oro negro” del Ártico

Sea cual sea el método empleado para realizar la delimitación del espacio ártico, el número de Estados que, a primera vista, se hallarían legitimados para reivindicar la titularidad de los recursos naturales de la región son, en sentido estricto, ocho, los miembros permanentes del Consejo Ártico; Canadá (y sus territorios del noroeste: Nunavut y Yukón), Dinamarca (y sus territorios autónomos: Groenlandia e Islas Feroe), EE UU (y el territorio de Alaska), Noruega, Suecia, Finlandia, Islandia y la Federación Rusa.

Sin embargo, al interés de los citados países por monopolizar el control de las riquezas naturales de la región, se ha sumado recientemente la Unión Europea, quien ha sabido interpretar a la perfección que en el potencial desarrollo del Ártico podría hallarse una fundamental fuente de suministro energético a largo plazo capaz de satisfacer buena parte de la demanda de sus Estados comunitarios. Y es que según indican algunas estimaciones, la

Unión Europea se vería en la obligación de «importar hasta un 75% del consumo de petróleo y gas en el año 2030». ¹³ La existencia de un espacio geográfico euro-ártico y la presencia de tres Estados árticos (Dinamarca, Finlandia y Suecia) en el seno de la Unión Europea –además de un cuarto Estado (Islandia) candidato a la adhesión a la organización– podría fortalecer la posición de la Unión Europea como sujeto global y activo dentro del espacio regional que está siendo objeto de disputa.

La Unión Europea ha sabido interpretar que en el potencial desarrollo del Ártico podría hallarse una fundamental fuente de suministro energético a largo plazo capaz de satisfacer buena parte de la demanda de sus Estados comunitarios

Aspiraciones aparentemente distintas son las que han llevado a la República Popular China a llamar a las puertas del Consejo Ártico solicitando su inclusión, y a reivindicar, más bien con poco éxito, su derecho a participar de la explotación de los recursos naturales en aquellas áreas situadas más allá de la Zona Económica Exclusiva de los Estados ribereños. A pesar de que lograr hacerse con una nueva fuente de recursos energéticos con la que poder asumir con garantías el abastecimiento del ingente volumen de población que habita el Estado chino podría constituir, a primera vista, un argumento más que convincente, los intereses del gigante asiático en el Ártico parecen avanzar por otros derroteros. En términos puramente geoestratégicos, las nuevas rutas marítimas de navegación surgidas como consecuencia del deshielo ártico, podrían facilitar la presencia naval de buques chinos en aquellas latitudes, favoreciendo la conexión comercial con los potenciales mercados de consumidores de Occidente y brindando nuevas y económicas posibilidades de navegación a un país tradicionalmente lastrado por su limitado acceso a las rutas oceánicas.

En el marco de la Conferencia sobre el océano Ártico, celebrada en Ilulissat, Groenlandia, en el mes de mayo de 2008, que tuvo como resultado la aprobación de la «Declaración de Ilulissat», los representantes de los cinco Estados ribereños árticos –EE UU, Canadá, Noruega, Rusia y Dinamarca– pusieron de manifiesto su intención de alcanzar un acuerdo en relación a los “límites” de la soberanía territorial de cada Estado dentro de la región, así como su compromiso de tratar de reforzar el espacio de cooperación política global en el océano Ártico, inaugurado a lo largo de los últimos años. La delimitación de las fronteras soberanas ha revelado, sin embargo, un profundo celo por parte de los Estados ribereños ante una hipotética injerencia externa, sacando a relucir, de paso, la existencia de impor-

¹³ B. Palacián de Inza y J. Castellón Moreno, «Hacia una política ártica de la Unión Europea», *Documento de Análisis n°11/2011*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2011, p. 5.

tantes fricciones en lo que a la (de)limitación del espacio ártico se refiere. Dicha delimitación de los espacios marítimos, que parece adquirir por momentos el raro aspecto de una (re)distribución o (re)partición del océano Ártico constituye, probablemente, el germen más importante de este enfrentamiento multipolar.

En el mes de mayo de 2011 el Consejo Ártico celebró una cumbre ministerial en Nuuk. Por si existiese todavía alguna duda a propósito de las intenciones de los Estados que tomaron parte en la misma, Seguói Labrov, ministro de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, se encargó de subrayar en el curso de la reunión el hecho de que «en el documento aprobado se dice expresamente que los países árticos tienen prerrogativa exclusiva sobre la gestión de los asuntos propios de la “casa común” del Ártico». ¹⁴ Una “exclusividad” que daría al traste con las aspiraciones de numerosos países que, como Corea del Sur o la India, habían manifestado recientemente su interés por incorporarse al Consejo Ártico, una organización que ha reconocido ya a 26 Estados el estatuto de observador en sus reuniones. Y es que la “moda del Ártico” parece haber dejado ya de ser un capricho pasajero.

Las diferencias en el propio seno de la organización resultan poco menos que flagrantes. Los países menos poderosos se niegan a que sus voces sean acalladas al mismo tiempo que, desde Moscú, los rusos amenazan con presentar ante las Naciones Unidas una reclamación territorial sobre la soberanía del lecho marino del océano Glacial Ártico. ¹⁵ La presencia de la secretaria de Estado norteamericana Hillary Clinton en la cumbre groenlandesa resultó, en este sentido, especialmente significativa.

Más allá de las disputas estrictamente interestatales que enfrentan a algunos de los Estados árticos por la soberanía de determinados territorios insulares ¹⁶ y que revisten un grado de hostilidad mucho menor, el verdadero motivo de confrontación radica en «la delimitación de la plataforma continental más allá de las 200 millas desde las líneas de base hacia el Polo Norte, de acuerdo con los principios y normas recogidos en la Convención de 1982». ¹⁷ Una plataforma continental que, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 76.1 de la propia Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, «comprende el

¹⁴ I. Ortega, «Rusia y EEUU cierran a China la puerta de acceso a los recursos del Ártico», *Agencia EFE*, Moscú, 2011.

¹⁵ El 2 de agosto de 2007 el buque ruso *Académico Fiódorov*, escoltado por el rompehielos nuclear *Rossia*, alcanzó los 90° latitud Norte. Tras ocho horas de inmersión en las gélidas aguas del océano Glacial Ártico, un artefacto científico depositaba, sobre el fondo marino del Polo Norte y a más de 4.000 metros de profundidad, una bandera rusa de titanio. Una anécdota que saltó a la primera página de los diarios internacionales como un exponente de las pretensiones soberanistas del Estado ruso sobre la región ártica.

¹⁶ Este es el caso del litigio que enfrenta a los Estados de Canadá y Dinamarca por la soberanía de la minúscula isla de Hans, situada en pleno Canal de Kennedy, muy cerca del límite continental de Groenlandia. La privilegiada ubicación geoestratégica de la isla, un enclave por el que discurriría la nueva ruta de navegación del Noroeste, se perfila como el motivo central de la disputa.

¹⁷ J. Alcaide Fernández y C. Cinelli, «La “cuestión ártica” y el Derecho Internacional», *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, vol. LXI, núm. 2, Madrid, 2009, p. 385.

lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial». El artículo 77, relativo a los derechos del Estado ribereño sobre este espacio marítimo, contempla de manera explícita el ejercicio de «derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales». Derechos «exclusivos» e «independientes de su ocupación real o ficticia, así como de toda declaración expresa», tal y como recogen, respectivamente, los párrafos II y III del citado artículo. El reconocimiento de tales derechos de exploración y explotación explicaría buena parte del interés de los Estados ribereños árticos por establecer los límites de la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas. Para ello, y en virtud de la propia Convención, los Estados ribereños disponen de un plazo máximo de 10 años¹⁸ desde la ratificación del Convenio –que entró en vigor en 1994– para presentar ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLCS, por sus siglas en inglés) toda la información pertinente sobre sus reivindicaciones, de conformidad con el Anexo II sobre la base de una representación geográfica equitativa (artículo 76.8 de la Convención y 2.1 del Anexo II).

Sin embargo, hasta la fecha tan sólo la Federación Rusa y Noruega han presentado ante la Comisión sendos informes sobre la extensión de su plataforma continental más allá de las 200 millas marinas. La primera lo hizo en el año 2001, reivindicando la proyección de su plataforma continental hasta el límite mismo de los 90° latitud norte; mientras que la segunda recurrió al organismo cinco años más tarde, reclamando la ampliación de los límites de su plataforma continental hasta las inmediaciones de “banana hole”, un enclave estratégico situado entre los mares de Noruega y Groenlandia que custodia el acceso a la isla de Jan Mayen y al archipiélago ártico de Svalbard.¹⁹

En lo relativo al resto de Estados árticos ribereños, diversas fuentes aseguran que Canadá se encuentra ultimando ya la presentación ante la Comisión de un informe virtualmente decisivo a la hora de dilucidar si procede o no considerar el archipiélago Ártico como parte integral del territorio de este Estado. Y es que esa es, precisamente, la ambiciosa demanda planteada por el Gobierno dirigido por Stephen Harper, quien sostiene que dicho archipiélago forma parte de las aguas interiores del Estado canadiense como consecuencia de un trazado de líneas de base recta y que, por consiguiente, en tal espacio marítimo debe regir el derecho de paso inocente de buques de terceros Estados y no el régimen de liber-

¹⁸ La Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar cuenta hoy en día con 159 ratificaciones. Noruega la ratificó en 1996, la Federación Rusa en 1997, Canadá en 2003 y Dinamarca en 2004. El vencimiento del plazo para la presentación de informes ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas se acerca para estos dos últimos Estados.

¹⁹ M. Pratt, «Á qui appartient l'océan Glacial arctique», *Le Cercle Polaire*, París, 2010, p. 3.

tad de navegación, como demandan desde Washington. Consideración aparte merecen, en este apartado, las reivindicaciones estadounidenses, pues el Gobierno no ha ratificado por el momento la Convención de 1982, de manera que sus disposiciones carecen de efectos jurídicos para el país, que actúa en representación del territorio de Alaska en su particular “carrera por el Ártico”.

La que realmente parece decidida a “mover ficha” en el particular tablero de ajedrez del Ártico es Dinamarca, cuyas aspiraciones de ampliación de los límites de la plataforma continental dependen exclusivamente de los resultados que arrojen las investigaciones que actualmente están teniendo lugar en el norte, sur y sureste de Groenlandia. Y es que el enfrentamiento multipolar por el “oro negro” del Ártico parece haber alcanzado sus mayores cotas de hostilidad y hay quienes advierten del peligro de una inminente militarización de la región.

En este sentido, el papel desarrollado por la Comisión de Límites de la Plataforma Continental se antoja determinante, ya que sus recomendaciones a la hora de determinar los límites exteriores de la plataforma continental de los Estados ribereños gozan de plena obligatoriedad para estos. Huelga decir que el reconocimiento de la ampliación de la soberanía de un Estado más allá del citado límite, otorgaría a dicho Estado derechos de explotación exclusivos sobre el territorio que es objeto de disputa.

«La Dorsal Marina de “Lomonosov”, que discurre bajo el polo, está en la base de las reclamaciones de los distintos candidatos a adjudicarse la explotación de la que es, probablemente, la región más rica en recursos minerales de las que permanecen aún sin explotar».²⁰

Frente a la manifiesta avidez de los Estados más poderosos, el presidente del Consejo Circumpolar Inuit, Aqaaluk Lyngé, en una de sus últimas apariciones públicas en representación de los 160.000 inuit que habitan aquel territorio, prefirió no morderse la lengua al afirmar que «los inuit han sido marginados en el debate actual sobre el Ártico por los mismos que mantienen hoy día el control férreo de sus tierras y de sus recursos naturales»,²¹ haciendo de paso un llamamiento al respeto por parte de la comunidad internacional de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: «Vivimos aquí desde la noche de los tiempos y somos los únicos capaces de sobrevivir en estas condiciones climáticas extremas».²²

Un hipotético acceso a la independencia por parte de Groenlandia, podría tener también importantes efectos en el capítulo relativo a las reivindicaciones soberanas de los Estados ribereños árticos en la región. Y es que conviene recordar que, en los términos en los que

²⁰ Á. Gómez de Ágreda, «La carrera por el Ártico», *Atenea Digital*, Madrid, 2011.

²¹ S. Allagui, «Los inuit exigen hacer oír su voz sobre el futuro del Ártico», *Cambio Climático*, France Press, París, 2010.

²² *Ibidem*.

se reconoce el derecho de secesión a Groenlandia en el antes citado texto autonómico, es decir, siempre y cuando sea capaz de asumir la soberanía sobre todo su territorio, esta soberanía sería inmediatamente extrapolable a los espacios marinos, submarinos y aéreos, en la medida en la que estos forman parte del territorio de un Estado soberano en virtud del Derecho internacional general.

Se estima que al norte del Círculo Polar las reservas no descubiertas de gas y petróleo podrían alcanzar los 90 billones de barriles de hidrocarburo, los 1.669 trillones de metros cúbicos de gas y los 44 billones de barriles de gas líquido, de acuerdo con los datos que maneja el USGS. Un “botín” de extraordinarias dimensiones capaz de explicar por sí mismo el motivo de tan hostil enfrentamiento. Una disputa que, dicho sea de paso, jamás «podrá solucionarse desde una perspectiva exclusivamente nacional, donde las “soluciones” a problemas globales no son tales porque son necesariamente parciales».²³

Como en una suerte de nueva guerra fría, los Estados contendientes aguardan con prudencia su ocasión, porque si algo parece estar del todo claro es que nadie regalará nada a nadie porque nadie parece dispuesto a renunciar a nada.

Las nuevas rutas de navegación. La importancia geoestratégica de Groenlandia

El vasto territorio groenlandés, situado en el punto de intersección de dos océanos –el océano Atlántico y el océano Glacial Ártico– y que actúa de gélida barrera de contención entre dos continentes –el europeo y el americano– ha sido considerado desde siempre un enclave estratégico privilegiado.

Más allá de la disputa por su soberanía que enfrentó a Noruega y a Dinamarca en los albores del estallido de la segunda guerra mundial, probablemente el primer Estado que comprendió la importancia geoestratégica de Groenlandia fue EE UU. En 1951, en plena efervescencia de la guerra fría, los norteamericanos decidieron construir, con el beneplácito de Dinamarca, una base militar en el corazón mismo de la aldea de Thule, una de las regiones habitadas más septentrionales del planeta. La base radar de Thule no fue el único enclave militar erigido por los estadounidenses en Groenlandia, pero sí el único que pervive hoy, más de medio siglo después, como una cicatriz de la primera ocupación de la isla con fines estrictamente geoestratégicos. Nadie podía imaginar entonces, en plena década de los años cincuenta del siglo XX, que el deshielo del casquete polar pudiese dejar al descubierto tan importantes riquezas naturales.

²³ J. Alcaide Fernández y C. Cinelli, *op. cit.*, 2009, p. 382.

Hoy las cosas parecen haber cambiado. Groenlandia se ha convertido en un lugar de paso obligado en las nuevas rutas marítimas transoceánicas y en un sujeto activo dentro del escenario regional ártico. Su estatuto excepcional de territorio de ultramar²⁴ en su relación con la Unión Europea, y su controvertida situación geográfica, a medio camino entre los territorios de los dos grandes polos de poder del siglo XX, hacen ineludible el concurso de Groenlandia en la configuración del nuevo orden regional.

La viabilidad de la industria del petróleo parece hallarse irremediabilmente entroncada con la aceleración del cambio climático; dicho fenómeno parece condenado a exigir una nueva redefinición del espacio ártico

Teniendo en cuenta que aproximadamente el 90% del comercio exterior de la Unión Europea se realiza vía marítima, la apertura de las dos nuevas rutas de navegación surgidas como consecuencia del deshielo –bautizadas como Ruta del Noroeste (o Pasaje del Noroeste) y Ruta del Noreste (o Ruta Marítima del Norte)–, se antoja poco menos que decisiva.

La primera de ellas, la del noroeste, bordeará la costa septentrional norteamericana comunicando los océanos Atlántico y Pacífico a través de un archipiélago Ártico situado en el punto de confluencia entre las regiones heladas de Canadá y Groenlandia, lugar de residencia de buena parte de las comunidades inuit de la región. A la espera de un posicionamiento oficial por parte del Reino de Dinamarca, encargado de la gestión de las relaciones exteriores de Groenlandia, Canadá parece haber tomado la iniciativa en lo que a la reclamación de la soberanía sobre dicho archipiélago Ártico se refiere. Un pronunciamiento que se ha topado con la tajante oposición de EEUU y la Unión Europea, quienes consideran que en dicho espacio marítimo debe regir la libertad de navegación de los buques de terceros Estados, al tratarse de un área de natural unión entre los océanos Atlántico y Pacífico correspondiente, por lo tanto, al espacio jurídico marítimo de la alta mar. Esta ruta, que recorrerá la costa ártica hacia el litoral norte groenlandés, podría acelerar la redefinición de las relaciones comerciales establecidas entre la isla y los países de su entorno.

La ruta del noreste, por su parte, conectará los océanos Pacífico y Atlántico a través del litoral más septentrional de la Federación Rusa, reduciendo la distancia entre Extremo

²⁴ Estas dependencias, que mantienen un régimen especial en su relación con los demás actores del sistema internacional, no forman parte del territorio comunitario a pesar de que sus ciudadanos ostentan, en la mayoría de los casos, la nacionalidad de los países de los que dependen. Los territorios de Ultramar situados dentro del espacio europeo cuentan con exenciones aduaneras en materia de comercio.

Oriente y Occidente hasta en un 40%, y ofreciendo de paso una alternativa más económica y segura que la que representa el paso a través del Canal de Suez, especialmente para los intereses comerciales de las grandes potencias exportadoras de Oriente.²⁵ De gozar dicha ruta de operatividad efectiva, las relaciones comerciales entre Groenlandia y el poderoso mercado asiático podrían verse fortalecidas.

Otra de las grandes incógnitas que dicha reconfiguración del espacio marítimo suscita, es la del trazado de las fronteras de los Estados ribereños y la virtual proyección por parte de estos de su soberanía sobre unos espacios hasta entonces infranqueables a causa del hielo. Y es que el hipotético reconocimiento de un espacio marítimo como parte integral del territorio de un Estado ribereño, legitimaría a dicho Estado para tomar todas las medidas que fuesen necesarias a fin de evitar todo paso considerado como no inocente a través de su mar territorial.

En medio de tan abruptas transformaciones del escenario regional, Groenlandia continúa tratando de construir un Estado “sólido” que le permita abordar con garantías los nuevos desafíos a los que se enfrenta la región. Sin embargo, la línea de actuación del Gobierno autónomo en materia de explotación de los recursos árticos y de reivindicación de nuevos espacios marítimos soberanos, parece obedecer a aquella vieja pero infalible receta del «vísteme despacio que tengo prisa».

Un futuro en blanco y negro

No deja de resultar paradójico que el acceso a la independencia de un país que cuenta con un 85% de su territorio cubierto de hielo dependa, en gran medida, del deshielo. Como lo es también el hecho de que un pueblo perfectamente consciente de su identidad indígena –afirmación identitaria en que se basan buena parte de sus reivindicaciones secesionistas–, precise adecuar sus instituciones públicas y su modelo de desarrollo económico a los esquemas del “nuevo mundo” occidental y globalizado. Pero precisamente en ese choque cultural, profundo e inevitable, en ese enfrentamiento vital entre la tradición y la modernidad de un pueblo acostumbrado más que ningún otro a esperar, se encuentra la raíz de su “futuro en blanco y negro”.

Resultaría a todas luces inapropiado tratar de analizar las transformaciones del *modus vivendi* groenlandés experimentadas a lo largo de los últimos años de manera aislada, pese a que lo sucesivo resulte, por algún motivo, más fácil de asimilar que lo simultáneo. Porque

²⁵ Una de las hipotéticas alianzas estatales de mayor envergadura que podría resultar de la apertura de la Ruta del Noreste, es la de la aproximación comercial entre Rusia y China. De hecho, en el mes de agosto de 2010, un buque petrolero ruso utilizó este pasaje para transportar una importante cantidad de gas licuado a las costas chinas.

cuesta imaginar que el acceso a la independencia de Groenlandia pueda llegar a ser operativo sin los ingresos derivados de la producción de petróleo; porque la viabilidad de dicha industria parece hallarse irremediablemente entroncada con la aceleración del cambio climático; porque dicho fenómeno parece condenado a exigir una nueva redefinición del espacio ártico; porque una hipotética redefinición del escenario regional habría de reservar un nuevo rol a Groenlandia; y porque, después de todo, el derecho de secesión que la Ley de Autogobierno reconoce al pueblo groenlandés necesita contar, en último término, con el beneplácito de Dinamarca.

La potencialidad de la región parece probada, pero no conviene olvidar que son muchas las incógnitas que quedan aún por resolver y muy largo el camino que habrá de recorrer el Gobierno autónomo en aras de alcanzar la sostenibilidad económica. Del mismo modo que los icebergs dejan al descubierto únicamente una décima parte de su volumen, es muy poco lo que sabemos todavía a propósito del porvenir de esta gigantesca isla ártica.

Lo único que parece, por el momento, del todo claro, es que Groenlandia es por primera vez dueña de su propio futuro, un futuro en blanco y negro porque al pueblo groenlandés no le queda más remedio que “retroceder hacia delante”, porque necesita apelar a sus raíces inuit para justificar que tan agudas transformaciones han servido para algo; para justificar y, al mismo tiempo, para justificarse. Un futuro en blanco y negro en el que aprendan a convivir el petróleo y el hielo, el pasado y el presente, sin excluirse y sin necesitarse.