

LOS INTERESES DE ESTADOS UNIDOS Y LOS DILEMAS DE GROENLANDIA

UNITED STATES INTERESTS AND GREENLAND'S DILEMMAS

ANA MANERO SALVADOR*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PUEBLO DEL GROENLANDIA Y SUS IMPLICACIONES. III. LOS INTERESES DE ESTADOS UNIDOS. V. LOS DILEMAS DE GROENLANDIA V. REFLEXIÓN FINAL.

RESUMEN: En diciembre de 2024, Donald Trump, sin haber llegado todavía a tomar posesión como presidente de Estados Unidos, manifestó su interés en comprar Groenlandia. Esta declaración ha generado una fuerte reacción al otro lado del océano Atlántico y ha recibido una clara negativa por parte de la primera ministra danesa y de otros dirigentes europeos. Groenlandia es una isla, la más grande del mundo, situada en el Ártico, está poblada mayoritariamente por indígenas inuit y se encuentra bajo control del reino de Dinamarca. Groenlandia, también, dispone de numerosos recursos, entre los que destacan las tierras raras, tan codiciadas por China, Estados Unidos o la Unión Europea, cruciales para la fabricación de baterías, aerogeneradores o paneles solares e indispensables en la transición energética. Además, Groenlandia es un punto crucial en la navegación de dos de las tres rutas árticas —el Paso del Noroeste y la todavía no practicable Ruta Transpolar—. A ello se suma su privilegiada situación estratégica en un Ártico profundamente tensionado tras el inicio de la agresión de la Federación Rusa sobre Ucrania. Es en este contexto en el que surge la iniciativa de Washington. Este trabajo analiza las diferentes aristas de la propuesta y sus razones, pero también los dilemas a los que se enfrenta la población groenlandesa, que ansía la independencia de Dinamarca en un contexto de extraordinaria complejidad.

ABSTRACT: *In December 2024, Donald Trump, without having yet taken office as President of the United States, expressed his interest in buying Greenland. This statement has generated a strong reaction on the other side of the Atlantic Ocean and has been clearly rejected by the Danish Prime Minister and other European leaders. Greenland is an island, the largest in the world, located in the Arctic, which is mostly populated by indigenous Inuit and belongs to the Kingdom of Denmark. Greenland also has numerous resources, including rare earth elements, which are highly coveted by China, the United States and the European Union, crucial for the manufacture of batteries, wind turbines and solar panels, and indispensable in the energy transition. Furthermore, Greenland is a crucial point in the navigation of two of the three Arctic routes —the Northwest Passage and the still impracticable Transpolar Route—. Added to this is its privileged strategic location in an Arctic that is deeply tense following the Russian Federation's aggression against Ukraine. It is in this context that Washington's initiative arises. This article analyses the different aspects of the proposal and the reasons behind it, but also the dilemmas faced by the Greenlandic population, which longs for independence from Denmark in an extraordinarily complex context.*

Fecha de recepción del trabajo: 6 de febrero de 2025. Fecha de aceptación de la versión final: 4 de abril de 2025

* Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid, delegada de España ante el Grupo de Trabajo de Ciencias Sociales y Humanidades del International Arctic Science Committee y miembro del Research Priority Team 4 —Arctic Research Cooperation and Diplomacy— de la International Conference on Arctic Research Planning IV. Dirección de correo electrónico: ana.manero@uc3m.es Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8206-9524>. Este trabajo es resultado del Proyecto nacional de investigación “Vacíos normativos y desarrollo progresivo de la Agenda 2030. Especial relevancia para España” (PID2022-138339OB-I00) financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/FEDER/EU.

PALABRAS CLAVE: Groenlandia, Dinamarca, Estados Unidos, Consejo Ártico, autodeterminación, pueblos indígenas, recursos, rutas marítimas.

KEYWORDS: *Greenland, Denmark, United States, Arctic Council, self-determination, indigenous peoples, resources, shipping routes.*

I. INTRODUCCIÓN

Apenas unas semanas antes de tomar posesión como 47.º presidente de Estados Unidos, Donald Trump manifestó su intención de comprar Groenlandia¹ y anunció que no descartaba adoptar medidas inamistosas o incluso recurrir a la fuerza para lograr su objetivo². En respuesta, varios líderes europeos mostraron su preocupación e hicieron pública su negativa a que estos intentos expansionistas pudieran llegar a tener éxito³.

No es la primera vez que Estados Unidos exterioriza que quiere extender su soberanía sobre esta isla ártica. El mismo presidente Trump lo hizo en 2019, ante lo que el gobierno danés y el gobierno autónomo groenlandés respondieron rotundamente en contra. Hay que remontarse más atrás en el tiempo para comprobar cómo el interés de Estados Unidos por Groenlandia no es algo nuevo. Fue en 1867 cuando tras haber adquirido Alaska, el Secretario de Estado William H. Seward, basándose en un informe elaborado por Benjamin Mills Peirce que narraba las extraordinarias virtudes de Islandia y Groenlandia⁴, propusiera la compra de esta última, lo que se frustró por el rechazo del Congreso⁵. El siguiente intento tuvo lugar en 1916, cuando Estados Unidos compró las antiguas Indias Occidentales danesas, hoy Islas Vírgenes de Estados Unidos, a Dinamarca. En el tratado de compraventa, Estados Unidos reconoció la soberanía danesa sobre Groenlandia en una declaración aneja al tratado⁶. Finalmente, tras terminar la II Guerra Mundial, en 1946, Estados Unidos reiteró su interés por Groenlandia, ya a través del intercambio de una parte de Point Barrow (Alaska), ya mediante de la compraventa, propuesta que nuevamente fracasó, pero que, en el contexto de la guerra fría, fue útil para que Dinamarca aceptase dos bases militares estadounidenses en

1 SEISDEDOS, I., “Trump proyecta sus ansias imperiales sobre Groenlandia, Panamá y Canadá”, *El País*, 24 de diciembre de 2024.

2 VIDAL LIY, M., “Trump sugiere presiones económicas o militares para lograr el control de Groenlandia o el canal de Panamá”, *El País*, 7 de enero de 2025.

3 BASSETS, M., y SAHUQUILLO, M.R., “Scholz invoca la inviolabilidad de las fronteras tras la amenaza de Trump de anexionarse Groenlandia”, *El País*, 8 de enero de 2025 y EFE, “Francia pide que Europa despierte tras las declaraciones de Trump sobre Groenlandia”, Agencia EFE, 8 de enero de 2025.

4 MILLS PEIRCE, B., *A Report on the Resources of Iceland and Greenland*, Leopold Classic Library, 2015.

5 DETTMER, J., “Trump joins history’s long line of suitors coveting Greenland”, *Politico.eu*, January 11, 2025.

6 El Secretario de Estado Robert Lasing formuló la siguiente Declaración: “In proceeding this day to the signature of the Convention respecting the cession of the Danish West-Indian Islands to the United States of America, the undersigned Secretary of State of the United States of America, duly authorized by his Government, has the honor to declare that the Government of the United States of America will no object to the Danish Government extending their political and economic interests to the whole Greenland”. Convention between the United States and Denmark, cession of the Danish West Indies, signed at New York, August 4, 1916.

Groenlandia, Thule y Sondestrom, de las cuales hoy la primera aún se mantiene⁷ y también es conocida como base espacial de Pituffik.

Dos son las razones que justifican el intenso afán de Estados Unidos por extender su soberanía sobre Groenlandia. La primera de ellas la constituye su interés geoestratégico. El Ártico es una región que desde el inicio de la guerra de Ucrania está sufriendo una fuerte tensión que ha afectado a su gobernanza. Groenlandia, aquí, juega un papel clave, tanto desde el punto de vista securitario, como desde el de la navegación de las aguas árticas. La segunda, es la relativa a los recursos. Groenlandia dispone de importantes yacimientos de tierras raras y de hidrocarburos, de hecho, es especialmente significativo que cuente con las segundas mayores reservas de tierras raras del planeta, después de China⁸.

Ahora bien, el marco internacional ha evolucionado sustancialmente desde el último intento por comprar esta isla. De la mano de Naciones Unidas y tomando como punto de referencia la Carta de San Francisco, la personalidad jurídica de los pueblos y el reconocimiento del derecho a la libre determinación han dado lugar a un cambio de paradigma en las relaciones entre Estados y entre Estados y pueblos. Groenlandia plantea una serie de peculiaridades que condicionan las expectativas de Estados Unidos y sus posibilidades de éxito, pero que también generan una importante incertidumbre sobre el futuro de la isla más grande del mundo, como se verá a continuación.

II. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PUEBLO DE GROENLANDIA Y SUS IMPLICACIONES

Groenlandia es un territorio autónomo dependiente del Reino de Dinamarca⁹, que está poblado por alrededor de 57000 personas, en su mayoría —un 88,9%— indígenas inuit¹⁰. Como se ha adelantado, goza de un régimen de autonomía y está integrada en el reino de Dinamarca, pero con anterioridad estuvo incluida en la lista de Territorios No Autónomos de Naciones Unidas, desde la entrada en vigor de la Carta de San Francisco hasta 1953. Se ha criticado que la integración como parte del reino danés entre los años 1953-1954 no contó con el consentimiento de la población indígena de Groenlandia¹¹. De hecho, las tensiones entre Nuuk y Copenhague han sido una constante a lo largo del s. XX.

7 ASSOCIATED PRESS, “Buy Greenland”, Associated Press News, January 2025.

8 HARDY, E., HELMECI, D., y WESTGAARD, K., “Don’t Buy Greenland, Buy its Minerals”, *International Politik Quarterly*, June 26, 2024.

9 Government of Iceland, Ministry of Foreign Affairs, *Greenland and Iceland in the New Arctic Recommendations of the Greenland Committee Appointed by the Minister for Foreign Affairs and International Development Co-operation*, December 2020, 274 pp.

10 MAMO, D. (ed.), *El Mundo Indígena 2024*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Santa Cruz de la Sierra, 2024, 720 pp., p. 474.

11 CHUFFART, R., y LORNA JOHNSTONE, R., “Trump Sparks Renewed Interest in Greenland: But ‘Greenland Belongs to the People of Greenland’”, The Arctic Institute, January 10, 2025, disponible en <https://www.thearcticinstitute.org/trump-sparks-renewed-interest-greenland-greenland-belongs-people-greenland/>

Pero la integración de Groenlandia en el reino de Dinamarca a partir de 1954¹², y la consiguiente salida de la lista de Naciones Unidas, no frenó la creciente pulsión a favor de una mayor autonomía, incluso independencia, del pueblo inuit. Todo lo contrario, fue haciéndose cada vez más fuerte a lo largo de un proceso en el que hay que referirse a tres hitos esenciales.

El primero de ellos fue la II Guerra Mundial, donde las relaciones con Copenhague, durante la ocupación nazi de Dinamarca, se debilitaron debido a la cercanía geográfica de Groenlandia con Estados Unidos y Canadá, lo que tuvo como consecuencia una aproximación política. Este acercamiento acabaría desembocando en el *Acuerdo relativo a la defensa de Groenlandia*, concluido el 9 de abril de 1941, que dio lugar al establecimiento de las bases militares arriba aludidas¹³. Tras la finalización del conflicto, y la salida de la lista de Territorios No Autónomos en 1953, Dinamarca procedió a la total integración de Groenlandia y al inicio del conocido como proceso de *danificación* que desembocó en una política de profunda de asimilación cultural¹⁴. Esta fase concluyó con la disolución definitiva del estatuto colonial¹⁵. Ahora bien, considero esencial señalar que la salida de Groenlandia de la lista de Territorios No Autónomos de Naciones Unidas fue unilateral¹⁶, y no se sometió a referéndum en Groenlandia, por lo que este pueblo nunca fue consultado acerca de su deseo de incorporación plena, con estatuto de provincia, a Dinamarca¹⁷.

No obstante, la *integración plena* comenzó a sufrir alteraciones como consecuencia del segundo hito, esto es, de la adhesión de Dinamarca a las Comunidades Europeas en 1973. A pesar del apoyo mayoritario de los habitantes de la isla a este proceso en un inicio, la política pesquera europea se convirtió en un elemento de preocupación que acabó conduciendo a que en 1978 se aprobara el *Greenland Home Rule Act* que dotó de instituciones autónomas a la isla que se acompañaron del reconocimiento de las primeras competencias reconocidas a Nuuk.

-
- 12 Como dice Cambou, este cambio de estatus se materializó en una reforma constitucional y que la eliminación de Groenlandia de la lista de Territorio No autónomos privó al pueblo de Groenlandia de reclamar su derecho a la independencia en el marco del régimen de descolonización. Todo ello plantea dudas acerca del respeto de Dinamarca de sus obligaciones internacionales. CAMBOU, D.C., “Disentangling the conundrum of self-determination and its implications in Greenland”, *Polar Record*, vol. 56, pp. 1-10, p. 3.
- 13 Una descripción detallada de este proceso puede verse en KULIKOWSKA-KULESZA, J.E., y ZIEMBLICKI, M., “The Legal Status of Greenland”, *International Relations Review*, 2020, vol. 3, n.º 2, 2020, pp. 156-166, p. 158 y siguientes.
- 14 MAMO, D. (ed.), *El Mundo Indígena 2024*, *op. cit.*, p. 474 y siguientes.
- 15 KULIKOWSKA-KULESZA, J.E., y ZIEMBLICKI, M., “The Legal Status of Greenland”, *op. cit.*, p. 159.
- 16 Como señala Loukacheva “he changed climate and adherence of [...] Denmark to the principles of the UN Charter made politicians realize that changes had to be made in the legal and social status of Greenlanders [...]. As a member of the UN, Denmark had to report Greenland in 1946 as a “non-self-Governing” territory. In the common atmosphere of criticism of colonialism and the Greenlanders’ expressed desire for decentralization, Danish authorities, who were eager to eliminate supervision by the United Nations and other international scrutiny of the conditions in their possession, seized the initiative and transformed the request of the natives into integration”. LOUKACHEVA, N., *Autonomy and Indigenous Peoples of the Arctic-legal status of Inuit (case study of Greenland and Nunavut)*, University of Toronto, 2004, 304 pp., p. 73.
- 17 Government of Iceland, Ministry of Foreign Affairs, *Greenland and Iceland in the New Arctic Recommendations of the Greenland Committee Appointed by the Minister for Foreign Affairs and International Development Co-operation*, December 2020, 274 pp., p. 69.

Finalmente, en 1982, mediante un referéndum, se inició el proceso por el que Groenlandia abandonó del marco territorial de las comunidades y pasó a ser considerado como un país y territorio de ultramar (en adelante, PTU), lo que se materializó en 1985. Desde entonces, las relaciones con Groenlandia se rigen por la asociación de ultramar y el *Tratado sobre Groenlandia* (1985)¹⁸.

El tercer hito lo constituye el referéndum de 2008, que recibió un apoyo mayoritario a favor de aumentar la autonomía de la isla. Ello condujo a que en 2009 se aprobara la conocida como *Ley de Autogobierno de Groenlandia*¹⁹. Esta ley reconoce en su preámbulo que el pueblo de Groenlandia es un pueblo que de conformidad con el derecho internacional tiene derecho a la libre determinación. Además, se extienden las competencias del gobierno autónomo, de manera que, salvo la acción exterior, la defensa y la política monetaria, el gobierno autónomo pasa a controlar el resto de los asuntos, siendo especialmente relevante la gestión de los recursos y, con ello, de las industrias extractivas. Esta norma tiene un capítulo muy interesante, el octavo, que lleva por título *El acceso de Groenlandia a la independencia*. Compuesto por un único artículo, el 21, señala que la decisión sobre la independencia será tomada por el pueblo de Groenlandia, y que, si tal decisión fuera adoptada, las negociaciones deberán ser iniciadas por el gobierno autónomo y su resultado se someterá a referéndum²⁰. Finalmente, señala que la independencia de Groenlandia implicará que asume la soberanía sobre la totalidad del territorio²¹.

18 Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities, OJ L 29, 1.2.1985.

19 Act on Greenland Self-Government, Act n.º 473 of 12 June 2009, disponible en inglés en <https://english.stm.dk/media/10522/gl-selvstyrelov-uk.pdf>

20 Apenas un mes tras la propuesta de compra, Nuuk anunció la celebración de elecciones para el 11 de marzo de 2025. Estas elecciones han sido ganadas por un partido liberal que apoya la independencia de Dinamarca en el medio/largo plazo y que rechaza la propuesta de compra de Estados Unidos. TORRALBA, C., “El independentismo moderado gana las elecciones en Groenlandia”, *El País*, 12 de marzo de 2025, disponible en <https://elpais.com/internacional/2025-03-12/el-independentismo-moderado-gana-las-elecciones-en-groenlandia.html>

21 Mortensen y Barten afirman que “while the Self-Government Act is not a unilateral declaration under international law per se, it functions very much like one. The state of Denmark makes a unilateral promise to another actor. The promise is not only made in oral statements but actually written down in a law which surely must be seen as an expression of will on behalf of Denmark to bind itself. Other criteria such as a competent authority of the state expressing an opinion are also met. In consequences of viewing the promise of independence in the Self-Government Act as a unilateral declaration, the promise cannot be taken back under international law and the Greenlanders can rely on that promise in the future. There is, of course, a very good reason not to accept the promise as a unilateral declaration. These declarations are made between two equal partners: two states. If one accepted vertical unilateral declarations, especially in the form of a national law, most laws could not be changed as they could be considered a retreat on a promise the state has made vis-A-vis its citizens. Therefore, unilateral declarations work horizontally between two states. The Greenlandic people are, of course, not on equal footing as the very core of the promise concerns its statehood. However, in response one can again point to the preamble which already recognizes a certain level of equality between Greenland and Denmark. Furthermore, as the very core issue is statehood for Greenland and the Self-Government Act recognizes the right to statehood (and thereby implies that all criteria of a state are fulfilled) it would again be contrary to good faith and previous promises to step back from the promise of independence.” MORTENSEN, B.O.G., y BARTEN, U., “The Greenland Self-Go-

Llegados aquí conviene analizar la naturaleza jurídica del pueblo de Groenlandia. En mi opinión, estamos, en principio, ante un pueblo indígena, que tiene satisfecho su derecho a la autodeterminación de conformidad con el Derecho Internacional. De acuerdo con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, este derecho consiste en el “derecho [a determinar] libremente su condición política y [a perseguir] libremente su desarrollo económico, social y cultural” (artículo 3), en el “derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas” (artículo 4), derecho reconocido también por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas de 2007²². En consecuencia, la Ley de 2009 constituye una implementación exitosa del derecho a la libre determinación indígena, y va más allá, abriendo la puerta a la independencia. Esta cuestión no deja de plantear para la doctrina una hipótesis interesante²³, ya que la constitución de un Estado independiente en Groenlandia puede llegar a acabar con la naturaleza indígena del pueblo inuit, al devenir pueblo mayoritario de un posible Estado groenlandés²⁴.

Poniendo el foco en la Ley de 2009, y en esta última cuestión, considero que Dinamarca reconoce prerrogativas al pueblo inuit que superan las que se contemplan en el marco internacional en relación con el reconocimiento del derecho a la libre determinación para los pueblos indígenas. Las razones que justifican esta decisión pueden ser o bien de orden interno, concediendo al pueblo de Groenlandia la posibilidad de secesión, o bien que Dinamarca reconozca que el pueblo inuit puede ser considerado como un pueblo sometido a dominación colonial, lo cual es más controvertido, como se verá más adelante.

Por lo que atañe a la naturaleza indígena del pueblo de Groenlandia, hay que referirse al Convenio 169 de la OIT, que establece en su artículo 1 el marco personal de aplicación en relación con los pueblos tribales —“cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”— y pueblos indígenas —“considerados [...] por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.— Así pues, los pueblos indígenas deben reunir una serie de características,

vernment Act: The Pitfall for the Inuit in Greenland to Remain and Indigenous People?”, *The Yearbook of Polar Law*, 2016, pp. 103-128, p. 116.

22 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Resolución Asamblea General A/RES/61/295, 13 de diciembre de 2007.

23 KOUKKANEN, R., “The Pursuit of Inuit Sovereignty in Greenland”, *Northern Public Affairs*, vol. 5, 2017, pp. 45-48, p. 47.

24 MORTENSEN, B.O.G., y BARTEN, U., “The Greenland Self-Government Act: The Pitfall for the Inuit in Greenland to Remain and Indigenous People?”, *op. cit.*, y KLEIST, M., “The Status of the Greenlandic Inuit. Are the Greenlandic Inuit a People, and Indigenous People, a Minority or a Nation? A Practical, Philosophical and Conceptual Investigation”, SKAAL, S., (ed.), *The Right to National Self-Determination*, Brill, Netherlands, 2004, pp. 95-122.

como habitar el territorio con carácter previo a la llegada de la colonización y la conservación de sus instituciones o parte de ellas. A estos elementos objetivos se une uno esencial contemplado en el párrafo 2 de esta disposición, el elemento subjetivo: la conciencia de su identidad indígena²⁵.

A ellos, desde la doctrina, se añade el de la experiencia de subyugación, marginalización, desposesión, exclusión o discriminación o, incluso, la consideración de *pueblos en peligro*, en la medida en que “their survival as separate peoples is uncertain”²⁶.

En el caso del pueblo inuit, éste habitaba Groenlandia antes de la llegada de los pobladores daneses, por lo que es pueblo originario de la isla²⁷, mantiene sus tradiciones y es plenamente consciente de su identidad indígena. Ha vivido experiencias de subyugación, marginalización, desposesión, exclusión y discriminación²⁸. En consecuencia, el pueblo inuit es un pueblo indígena, y así era considerado por Dinamarca en el momento de ratificar el Convenio 169 —22 de febrero de 1996—, lo que se puede apreciar en la Declaración que realizó este Estado: “There is only one indigenous people in Denmark in the sense of Convention 169, the original population of Greenland, the Inuit”²⁹. Con este reconocimiento, Dinamarca acepta que el derecho a la libre determinación se limita a la autonomía de conformidad con las disposiciones aludidas *supra*.

En definitiva, el pueblo de Groenlandia debe ser considerado como pueblo indígena, lo que tiene consecuencias en relación con el reconocimiento del derecho a la libre determinación. La Carta Magna de la descolonización, la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de Naciones Unidas —Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales³⁰— no es de aplicación directa a supuestos como el que nos ocupa. Este instrumento se completa, como es sabido, con la Resolución 1541 (XV) —Principios que deben servir de guía a los Estados miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso E del artículo 73 de la Carta—³¹, que establece los criterios para identificar los territorios no autónomos y las formas del ejercicio del derecho a la libre

25 A tal efecto, véase OLIVA MARTÍNEZ, D., *Los pueblos indígenas a la conquista de sus derechos. Fundamentos, contextos formativos y normas de Derecho Internacional*, Boletín Oficial del Estado y Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2012.

Como es sabido, existen reticencias a establecer una definición cerrada de pueblo indígena. A tal efecto, disponemos de definiciones/descripciones de relatores de Naciones Unidas —Anaya, Martínez Cobo— o incluso la contemplada en la Declaración de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas. Aquí se alude a los criterios del Convenio 169 en tanto que instrumento crucial para este trabajo, debido a la Declaración formulada por Dinamarca en el momento de la ratificación.

26 KLEIST, M., “The Status of Greenlandic Inuit. Are the Greenlandic Inuit a People, and Indigenous People, a Minority or a Nation? A Practical Philosophical and Conceptual Investigation”, *op. cit.*, p. 101.

27 Es más, como señala Kleist, “the Greenlandic translation of the concept “indigenous people” is “nunap inoqqaavi”, which [...] could be translated as “the lands first/original people”. *Id.*, p. 107.

28 MAMO, D. (ed.), *El Mundo Indígena 2024*, *op. cit.*, p. 476 a 479.

29 The Danish Institute of Human Rights, Questionnaire on Activities Taken or Planned in Relation to Indigenous Peoples, 22 December 2017, disponible en https://social.desa.un.org/sites/default/files/migrated/19/2018/02/Denmark_info_activities.pdf

30 A/Res/1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960.

31 A/Res/1541 (XV), de 15 de diciembre de 1960.

determinación. Su relación con los pueblos indígenas es indirecta, en la medida en que no son mencionados en su literal. Ahora bien, el derecho a la libre determinación ha sido desarrollado en relación con los pueblos indígenas a través de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007, que expresamente lo reconoce, pero no, obviamente, en su perspectiva externa. Este derecho puede materializarse en el marco de una autonomía amplia, como sería el caso del pueblo inuit de Groenlandia en la Ley de 2009.

Ya se ha adelantado que parte de la doctrina ha ido más allá y ha señalado que la Ley de 2009 podría llevarnos a concluir que dada la postura de Dinamarca, este Estado reconoce al pueblo inuit como pueblo sometido a dominación colonial. La Comisión de autogobierno de Groenlandia y Dinamarca, con el comienzo del nuevo siglo, elaboró un proyecto de ley de autogobierno de Groenlandia, que recibió un apoyo masivo por parte de la población groenlandesa —75,54% de los votos, con una participación del 71,96%— y que acabaría desembocando en la Ley de 2009. En opinión de parte de la doctrina, el artículo 21 de esta ley supone en la práctica el reconocimiento del pueblo inuit como un pueblo sometido a dominación colonial, y, en consecuencia, daría lugar a la calificación de Groenlandia como colonia³². Ahora bien, esta postura es más difícil de mantener y de conformidad con la Resolución 2625 (XXV) —Declaración relativa los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas— supondría que Groenlandia posee “una condición jurídica distinta y separada de la del territorio que lo administra, y esa condición jurídica distinta y separada conforme a la Carta existirá hasta que el pueblo de la colonia o del territorio no autónomo haya ejercido su derecho a la libre determinación”, lo que podrá dar lugar al “establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida”.

En mi opinión, Groenlandia era jurídicamente una colonia de Dinamarca hasta su salida de la lista de Territorios No Autónomos de Naciones Unidas, que tuvo carácter unilateral en la medida

32 JONHSTONE, R.L., “The impact of International law on natural resource governance in Greenland”, *Polar Record*, vol. 56, 2019, pp. 1-11, p. 4.

Mortensen y Barten afirman, en esta línea, que la mayoría de requisitos para ser considerado como pueblo sometido a dominación colonial son cumplidos por los inuit groenlandeses, como la identidad étnica, la tradición histórica común, la afinidad religiosa o ideológica, la conexión con el territorio, así como la conciencia de ser un pueblo, por lo que la pretensión de independencia les aleja de la condición excluyente de pueblo indígena y su corolario de libre determinación interna”. MORTENSEN, B.O.G., y BARTEN, U., “The Greenland Self-Government Act: The Pitfall for the Inuit in Greenland to Remain and Indigenous People?”, *op. cit.* Esta postura la comparte Cambou, cuando dice que en Groenlandia “la aplicación de la autodeterminación es multifacética” y, en consecuencia, las categorías indígena/sometido a dominación colonial no son excluyentes, lo que también es defendido por autores como Andrews, Crowther y Greaves, que afirman que el pueblo inuit de Groenlandia es un pueblo indígena que ha sufrido colonización en la medida en que ha sido sometido a los procesos de colonización europea. CAMBOU, D.C., “Disentangling the conundrum of self-determination and its implications in Greenland”, *op. cit.*, p. 8; ANDREWS, N., CROWTHER, J., y GREAVES, W., “(De)securitization, Independence, and Normal Politics in Kalaallit Nunaat and Inuit Nunangat”, en JACOBSEN, M. (ed.), *Greenland in Arctic Security: (De)securitization Dynamics Under Climatic Thaw and Geopolitical Freeze*, Michigan Press, 2024, pp. 283-309, p. 286 y 287. También AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F., “Groenlandia en la geopolítica ártica”, Documento de análisis 31/2024, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 1-24, p. 19.

en que no contó con la opinión de la población del pueblo de Groenlandia. Esta carencia, no obstante, ha sido progresivamente subsanada en el marco del proceso histórico y normativo que se desarrolló desde 1954 hasta 2009, ya que fue introduciendo y respetando la voluntad del pueblo groenlandés a través de los diferentes hitos mencionados. Este proceso histórico y normativo no creo que permita, en sentido estricto, llegar a la conclusión de que estamos ante un pueblo sometido a dominación colonial. Por consiguiente, la vía abierta hacia la independencia que se contempla en la Ley de 2009 va más allá de las obligaciones que tiene Dinamarca con el pueblo de Groenlandia en tanto que pueblo indígena y supera, por tanto, las obligaciones internacionales que impone el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

III. LOS INTERESES DE ESTADOS UNIDOS

El 24 de enero de 2025, el Financial Times publicaba en su portada que Donald Trump y la primera ministra danesa, Mette Frederiksen, habían mantenido una tensa conversación telefónica acerca de Groenlandia³³. Además, el nuevo presidente no descartaba la presión económica o, incluso, el recurso a la fuerza para lograr hacerse con el territorio de Groenlandia³⁴. Por su parte, la primera ministra de Dinamarca inició posteriormente una gira por varias capitales europeas intentado recabar apoyos tanto de la Unión Europea como de los Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (en adelante, OTAN) para frenar las pretensiones de Estados Unidos sobre la isla³⁵.

El interés de Estados Unidos por Groenlandia no es nuevo, como se ha podido ver en la introducción a este artículo, pero sí lo es la escalada, de momento verbal, de la administración norteamericana, que tiene lugar en un contexto de extraordinaria complejidad en la región. La región ártica se encuentra sufriendo de forma dramática la crisis climática³⁶ que facilita el acceso a los recursos naturales y su explotación. Estos recursos naturales son muchos y de diverso tipo, aunque destacan los yacimientos de hidrocarburos³⁷ y los de tierras raras³⁸. Asimismo, el Ártico también está viviendo una grave crisis de gobernanza. Con el inicio de la agresión de la Federación Rusa sobre Ucrania, de ser un ejemplar espacio de cooperación pacífica, ha mutado a un espacio de tensa competición. Y son estos dos elementos lo que fundamentan la pretensión estadounidense.

33 MILNE, R., RACHMAN, G., y POLITI, J., “Donald Trump in fiery call with Denmark’s prime minister over Greenland”, *Financial Times*, January 24, 2025, disponible en <https://www.ft.com/content/ace02a6f-3307-43f8-aac3-16b6646b60f6>

34 VIDAL LIY, M., “Trump sugiere presiones económicas o militares para lograr el control de Groenlandia o el canal de Panamá”, *El País*, 7 de enero de 2025.

35 AYUSO, S., “Dinamarca busca apoyos en la UE y en la OTAN para blindar Groenlandia ante las amenazas de Trump”, *El País*, 28 de enero de 2025.

36 MANERO SALVADOR, A., *El Antropoceno y el Derecho Internacional. Implicaciones para el Ártico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 68-71.

37 El Servicio Geológico de Estados Unidos ha señalado que el 30% de los depósitos de gas no explotados y el 13% de los de petróleo se encuentran en el Ártico. GAUTIER, D.L. et al., “Assessment of undiscovered oil and gas in the Arctic”, *Science*, 2009, vol. 324, pp. 1175-1179.

38 Groenlandia dispone de los segundos mayores depósitos de tierras raras del mundo, detrás de China. HARDY, E., HELMECI, D., y WESTGAARD, K., “Don’t Buy Greenland, Buy Its Minerals”, *op. cit.*

1. La crisis de gobernanza ártica y la competición con Rusia y China

Los antecedentes del sistema —actualmente en crisis— de gobernanza ártica se remontan al final de la guerra fría. Fue el discurso que Mijail Gorbachov pronunció el 1 de octubre de 1987 en Múrmansk el que marca un punto de inflexión en las relaciones árticas. En él se presentaron una serie de propuestas entre las que destacaba el impulso de la cooperación regional en el Ártico —la conocida como *excepción ártica*— y la creación de una organización que permitiera institucionalizarla³⁹. El primer paso en este sentido se dio en 1991 con la adopción de *Estrategia de Protección Medioambiental del Ártico* (AEPS) que es el antecedente de lo que luego sería el Consejo Ártico, creado a través de la Declaración de Ottawa de 1996⁴⁰. Si bien el Consejo nunca ha sido una organización internacional, sí que ha sido un foro intergubernamental que ha promovido activamente no sólo la cooperación entre Estados árticos, sino también entre los Estados árticos y no árticos con estatus de observadores, y entre los primeros y los pueblos indígenas árticos representados en el Consejo con estatus de participantes permanentes, como la Asociación internacional Aleutiana, el Consejo ártico Atabascano, Consejo internacional Gwich'in, el Consejo Saami, la Conferencia Circumpolar Inuit y la Asociación rusa de los pueblos indígenas del norte. Hay que destacar entre sus logros el funcionamiento de los distintos grupos de trabajo, el impulso del *soft law* en la región y la adopción de tratados internacionales, entre los que cabe que mencionar y destacar el *Acuerdo sobre prevención y respuesta de la contaminación marina por hidrocarburos en el Ártico*⁴¹.

La agresión rusa sobre Ucrania ha provocado una grave fractura en la cooperación de esta región. La primera consecuencia ha sido la suspensión de las actividades del Consejo Ártico. El 3 de marzo de 2022, los Estados árticos occidentales adoptaron la *Declaración conjunta de condena de la invasión de Ucrania*, por la que censuraban la agresión y las consecuencias que ésta causaba en el Ártico, y, aunque reconocían el valor del Consejo Ártico como promotor de la cooperación circumpolar y le reiteraban su apoyo, decidieron suspender la participación de todos sus representantes en las reuniones del Consejo, cuya presidencia en ese momento ostentaba la Federación Rusa⁴². Tras la finalización de la presidencia rusa, el Consejo Ártico ha retomado parcialmente sus actividades siempre que Rusia no esté involucrada, pero en ningún caso puede afirmarse que haya vuelto a la normalidad en sentido estricto. Ésta es también la

39 ATLAND, K., “Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic”, *Cooperation and Conflict*, vol. 43, 2008, pp. 289-311, p. 290.

40 Declaration on the Establishment of the Arctic Council, Joint Communiqué of the Governments of the Arctic Countries on the Establishment of the Arctic Council, Ottawa, Canada, September 19, 1996, disponible en <https://oaarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/bdc15f51-fb91-4e0d-9037-3e8618e7b98f/content>

41 Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic, Ministerial meeting in Kiruna, Sweden May 15, 2013.

42 Joint statement on Arctic Council cooperation following Russia's invasion of Ukraine, March 3, 2022, disponible en <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/03/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine.html>

Como consecuencia de esta decisión, el foro de cooperación científica del Ártico —el International Arctic Science Committee (IASC)— ha suspendido también la participación de representantes rusos en todos sus grupos de trabajo. Véase IASC Statement on Ukraine, March, 7, 2022, disponible en <https://iasc.info/news/iasc-news/957-iasc-statement-on-ukraine>

tónica del segundo foro intergubernamental en relevancia de la región: el Consejo euro-ártico del mar de Barents. Este foro, surgido tras la Declaración de Kirkenes⁴³ y del que formaban parte Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, la Unión Europea y la Federación Rusa, también suspendió las actividades en las que Rusia participara tras el inicio de la guerra de Ucrania⁴⁴, lo que provocó la salida de este Estado en septiembre de 2023⁴⁵. El abandono del Estado con el litoral más extenso del Ártico ha dado lugar a la progresiva irrelevancia de este foro y, en mi opinión, lo abocan definitivamente a su desaparición, en tanto que Finlandia ha anunciado su retirada en 2025⁴⁶ y Noruega y Suecia están valorando la posibilidad de seguir el mismo camino⁴⁷. En conclusión, la estructura institucional que favorecía la cooperación en el Ártico está sufriendo una profunda crisis, ya sea debido a la paralización de sus instituciones —el Consejo Ártico— ya a su posible desaparición —el Consejo euro-ártico del mar de Barents—.

La segunda consecuencia ha sido el realineamiento de las alianzas en el Ártico y su creciente militarización. Como consecuencia de la agresión a Ucrania, Suecia y Finlandia se han adherido a la OTAN, de manera que todos los Estados árticos, a excepción de Rusia, pertenecen a esta organización internacional de carácter defensivo. Por otro lado, se encuentra la alianza entre Moscú y Pekín, que se manifiesta claramente en el Ártico. La nueva Doctrina Marítima de la Federación Rusa (2022)⁴⁸ considera que la OTAN y Estados Unidos son las principales amenazas para la seguridad de Rusia y afirma que el objetivo de las actividades de la OTAN en el Ártico es una confrontación directa con la Federación Rusa y sus aliados, por lo que considera inaceptable que la OTAN quiera ampliar su infraestructura militar en la región.

Este documento está alineado con la Estrategia de Seguridad Nacional adoptada en 2021, que va a incluir en su lista de intereses nacionales el desarrollo de la zona ártica de la Federación Rusa (AZRF, en sus siglas en inglés) y de la Ruta del Norte (NSR, en sus siglas en inglés) y

43 Declaration on Cooperation in the Barents Euro-Arctic Region. Conference of Foreign Ministers in Kirkenes, November 11, 1993, disponible en https://barents-council.org/files/459_doc_KirkenesDeclaration.pdf

44 Statement regarding Barents Euro-Arctic cooperation, March 4, 2022, disponible en <https://barents-council.org/news/joint-statement-of-finland-denmark-iceland-norway-sweden-and-the-european-union-regarding-barents-euro-arctic-cooperation>

45 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, “Foreign Ministry statement on Russia’s withdrawal from the Barents Euro-Arctic Council”, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, September 18, 2023, disponible en https://mid.ru/en/foreign_policy/rso/1904899/

46 Ministry of Foreign Affairs of Finland, “Finland withdraws from the Barents Euro-Arctic Council”, Finnish Government, November 21, 2024, disponible en <https://valtioneuvosto.fi/en/-/finland-withdraws-from-the-barents-euro-arctic-council>

47 THE WATCH STAFF, “Arctic “Future of Barents Euro-Arctic Council in flux after Russia’s exit”, The Watch, November 4, 2024, disponible en <https://thewatch-journal.com/2024/11/04/future-of-barents-euro-arctic-council-in-flux-after-russias-exit/>

48 Decree n.º 152 On the Approval of the Naval Doctrine of the Russian Federation disponible en <http://www.kremlin.ru/events/president/news/69084>

Esta Doctrina fue aprobada después de que el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN (2022) afirmara que “la Federación Rusa es la amenaza más importante y directa para la seguridad de los Aliados y para la paz y la estabilidad en el área euroatlántica” Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, Madrid, 29 de junio de 2022, disponible en https://www.defensa.gob.es/Galerias/main/nuevo_concepto_estrategico_de_la_otan.pdf

prevé que las dos principales prioridades en el Ártico son la extensión de la plataforma continental más allá de las 200 millas y la practicabilidad de la Ruta del Norte durante todo el año.

Tras las medidas adoptadas por los países occidentales sobre Rusia, este Estado ha fortalecido su relación con China⁴⁹ en lo que se conoce como “orientation to the east”⁵⁰. China, desde comienzos de siglo, ha anhelado acercarse al Ártico, lo que la condujo a ser admitida como miembro observador del Consejo Ártico en 2013. Esta estrategia se ha ido reforzando progresivamente. En 2018, China se declaró como un *Near Arctic State* a través del *Libro Blanco sobre la política de China en el Ártico*⁵¹ y, junto con Rusia, promueve la navegabilidad de la Ruta Polar de la Seda, que, en buena medida, transita por el corredor marítimo chino-ruso, establecido oficialmente en 2023 y que navega por la Ruta del Norte desde los puertos rusos árticos hasta China. En 2023, se realizaron 80 viajes a lo largo de esta ruta hacia China y, con ellos, China afirma que ha consolidado su estatus como *Near Arctic State*. Además, el gigante asiático es el mayor apoyo que en estos momentos tiene Rusia en el desarrollo de los grandes proyectos extractivos en el Ártico, como el Yamal LNG y Arctic LNG2⁵².

Esta alianza ha sido históricamente considerada como una amenaza por Estados Unidos, amenaza que incrementó su proyección bajo la primera administración de Trump y que hoy aparece revitalizada⁵³. Estados Unidos ha reforzado su estrategia militar en la región tal y como se evidencia en la *Estrategia Ártica 2024* del Departamento de Defensa que sigue el camino trazado por la estrategia del ejército *Regaining Arctic Dominance*⁵⁴. Tras destacar que Estados Unidos es un Estado ártico que apuesta por una región pacífica, estable y próspera, considera que la alianza entre China y la Federación Rusa en el Ártico y la creciente presencia del

49 FILIPPOVA, L., y PETROVSKIY, V., “Common Interests and Practical Cooperation of Russia and China in the Arctic During the Period of ‘Total Sanctions’”, STENS DAL, I., y HEGGELUND, G., (eds.), *China-Russia Relations in the Arctic*, Palgrave, London, 2024, pp. 35–56.

50 FADEEV, A.M., et al., “Energy cooperation of Russia and China in the Arctic: state and prospects”, *Polar Geography*, 2024, vol. 47, pp. 16-32, p. 19.

51 China’s Arctic Policy, The State Council Information Office of the People’s Republic of China, January 2018, disponible en https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm

52 ZHANG, J., “Russia clears the path for China in the Arctic”, *GIS Report*, December 9, 2024, disponible en <https://www.gisreportsonline.com/r/china-arctic-russia/>

53 De hecho, algunos autores ya alertaron sobre esta cuestión, como MacDonald en 2021 que dijo que “under the Trump Administration the US became a reinvigorated regional actor largely based on concerns about developing Russian and Chinese activities there, warning these constituted new and grave threats to North American security, regional stability and in the general the “rules-based” order [...]. As part of these efforts, the US increased pressure on its Western Arctic allies to align with its preferences regarding China and Russia across several domains including military matters, infrastructure investments, emerging technologies, governance, and resource development in the region and beyond.” MACDONALD, A.P., “China-Russian cooperation in the Arctic: A cause for concern for the Western Arctic States?”, *Canadian Foreign Policy Journal*, 2021, vol. 27, pp. 194-210, p. 203.

También Conde se ha manifestado en este sentido. CONDE PÉREZ, E., “La política ártica de la Unión Europea en perspectiva geopolítica: de la cooperación pacífica a las rupturas árticas (2017-2022)”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 47, 2022, pp. 129–156, p. 143 y siguientes.

54 Department of the Army, *Regaining Arctic Dominance*. The US Army in the Arctic, January 19, 2021, disponible en <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1126181.pdf>

primero, son un riesgo⁵⁵, y apuesta por mejorar las capacidades de la Fuerza Conjunta del Ártico, colaborar con los aliados y ejercer una presencia en el Ártico, ya en solitario, ya con los aliados “to demonstrate interoperability and credible joint capabilities while supporting homeland defense and global power projection operations”⁵⁶. No deja de ser llamativo que este posicionamiento comenzara con la primera administración Trump, y aunque durante la administración de Biden se fomentó la cooperación con los aliados, no se cambió de estrategia. Es de prever que, en el segundo mandato de Trump, se refuerce esta tendencia y, como puede apreciarse tras sus declaraciones sobre Groenlandia, la cooperación con los aliados se debilite o, directamente, desaparezca.

Por todo ello, en este escenario desestabilizado, transmutado de un espacio de cooperación en uno de competición, las pretensiones de los Estados se están exacerbando, siendo la de Estados Unidos sobre Groenlandia la más agresiva. Una de las razones esgrimidas por la nueva administración es la incapacidad de Dinamarca para defender a Groenlandia de China y garantizar la propia seguridad de Estados Unidos. Trump considera una amenaza a los buques chinos que se vislumbran desde las costas y, más aún los intentos de Pekín de hacerse con puertos o explotaciones mineras en Groenlandia⁵⁷. Controlar la isla permitiría a Estados Unidos alejar la *amenaza* ruso-china. Ello, sumado al abastecimiento asegurado de recursos que proveería el control sobre Groenlandia, colman el interés del nuevo inquilino del despacho oval por la mayor isla del mundo.

2. La política extractivista de la administración Trump y la situación geoestratégica de Groenlandia

Ya se ha aludido a la magnitud de los recursos que permanecen bajo el suelo de Groenlandia. Según Trump, su control es una cuestión de seguridad nacional para Estados Unidos⁵⁸. Ahora bien, la explotación de los recursos árticos suscita un intenso debate en la sociedad civil y

55 US Department of Defense, 2024 Arctic Strategy, disponible en <https://media.defense.gov/2024/Jul/22/2003507411/-1/-1/0/DOD-ARCTIC-STRATEGY-2024.PDF>

56 Id., p. 7.

57 Según Jahara Matisek, miembro del US Naval War College, el eslabón más débil de la defensa estadounidense es el Ártico, dado que ha sido un espacio que no ha recibido la debida atención por parte de las distintas administraciones que han ocupado la Casa Blanca desde el fin de la guerra fría. De esta manera, las ambiciones chinas son vistas como amenazas: “Matisek said the United States suspected China’s real interest in those projects was to place dual-use sensors and radars in the Arctic Circle to help control their military satellites and gather intelligence on U.S. space-based operations in the region.” PRINCE, T., “As Russia and China Step Up Arctic Presence, Greenland Grows In Importance For U.S.”, Radio Free Europe, January 13, 2025, disponible en <https://www.rferl.org/a/russia-china-arctic-greenland-trump/33273910.html>

58 El 22 de diciembre de 2024 Trump posteó en su red social Truth el siguiente mensaje: “For purposes of National Security and Freedom throughout the World, the United States of America feels that the ownership and control of Greenland is an absolute necessity”, disponible en <https://truthsocial.com/@realDonaldTrump/posts/113698764270730405>

Véase PRIESS, D., y RASSER, M., “Take Greenland Seriously and Literally as a Vital National Security Issue”, *LawFare*, February 20, 2020, disponible en <https://www.lawfaremedia.org/article/take-greenland-seriously-and-literally-vital-national-security-issue>

ha conducido a que varios Estados hayan apostado por medidas que intentan controlar estas actividades extractivas, como es el caso de Dinamarca o Canadá, mientras que para otros Estados ribereños del Ártico, la explotación de los hidrocarburos forma parte de su identidad nacional, como es el caso de Rusia o de Noruega, a pesar de las profundas reticencias que la población noruega está manifestando⁵⁹. La Federación Rusa, por su parte, está llevando a cabo una política muy intensa de explotación de los recursos árticos, especialmente hidrocarburos, y, en estos momentos no muestra preocupación alguna por los impactos ambientales que esta estrategia pueda llegar a tener. Y parece que en esta línea agresiva se encuentra la nueva administración estadounidense⁶⁰. Las medidas desarrolladas por Groenlandia se analizarán en el siguiente epígrafe, pero dada la pretensión del actual presidente estadounidense sobre la isla, considero oportuno abordar de qué manera se formula la política sobre industrias extractivas de la Casa Blanca para poder comprobar un posible (des)alineamiento con la del gobierno autónomo groenlandés.

Entre las medidas adoptadas por los Estados árticos para controlar los riesgos que la extracción de petróleo y gas puede acarrear en una región tan frágil como el Ártico, destacaba la moratoria adoptada por Canadá —con la administración del primer ministro Justin Trudeau— y Estados Unidos —bajo la administración del presidente Obama— en 2016⁶¹, por la cual: “the U.S. is designating the vast majority of U.S. waters in the Chukchi and Beaufort Seas as indefinitely off limits to offshore oil and gas leasing, and Canada is designating all Arctic Canadian waters as indefinitely off limits to future offshore Arctic oil and gas licensing, to be reviewed every 5 years through a climate and marine science-based life-cycle assessment”.

Esta protección intentó ser revertida durante el primer mandato de Trump a través de una orden ejecutiva⁶² para permitir la exploración de la plataforma continental y conceder licencias de explotación de hidrocarburos. Ante la orden ejecutiva de Trump, una serie de asociaciones de la sociedad civil, que interpretaban que el *Outer Continental Shelf Act* permitía a los presidentes aumentar la protección de la plataforma continental, pero no reducirla; demandaron al presidente Trump ante un tribunal federal de Alaska con el objeto de impugnar la revocación de la moratoria⁶³. El tribunal falló a favor de los demandantes, y antes de que se resolviera la

59 Véase CLIMATE ACTION NETWORK INTERNATIONAL, “Civil society leader’s slam Norway’s Approval for new oil and gas licenses”, *Climate Action Network International*, June 30, 2023, disponible en <https://climatenetwork.org/2023/06/30/civil-society-leaders-slam-norways-approval-for-new-oil-and-gas-licenses/>

60 GERRARD, M., “Environmental Law in Trump’s Second Term”, *New York Law Journal*, Columbia Public Law Research Paper N.º 5041536, 2024, pp. 1-5, p. 4.

61 United States-Canada Joint Arctic Leaders’ Statement, December 20, 2016, disponible en <https://www.pm.gc.ca/en/news/statements/2016/12/20/united-states-canada-joint-arctic-leaders-statement>

62 Executive Order 13795 of April 28, 2017, Implementing an America-First Offshore Energy Strategy, disponible en <https://www.federalregister.gov/documents/2017/05/03/2017-09087/implementing-an-america-first-offshore-energy-strategy>

Sobre esta cuestión, véase el exhaustivo análisis de CAMPINS ERITJA, M., “‘Drill, baby, Drill’: la posición de Estados Unidos ante el reto ambiental de la exploración y explotación de hidrocarburos en el Ártico”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VIII, 2017, pp. 1-49, p. 17 y siguientes.

63 La documentación del presente asunto está disponible en <https://climatecasechart.com/case/league-conservation-voters-v-trump/>

apelación del gobierno federal⁶⁴, se produjo la toma de posesión de la administración Biden, que, a través de una nueva orden ejecutiva, restauró la moratoria⁶⁵. En el mismo día de la toma de posesión del segundo mandato de Donald Trump, éste firmó una nueva orden ejecutiva en la que volvía a revertir la protección de la plataforma continental ártica de Alaska y daba vía libre a la explotación masiva de la zona⁶⁶, al tiempo que cancelaba —temporalmente— los proyectos de energías renovables⁶⁷.

Como también se ha dicho, Groenlandia cuenta con los segundos mayores yacimientos de tierras raras del mundo, después de China⁶⁸. En un contexto de transición energética mundial, el acceso a los minerales críticos como el litio, el niobio, el hafnio o el circonio, necesarios para la fabricación de baterías, aerogeneradores, paneles solares o coches eléctricos, es crucial y ha

64 El fallo de la Corte de apelaciones del noveno distrito falló en contra de la sentencia de instancia, sentando las bases, en caso de una nueva victoria de Donald Trump, para la prospección y explotación de la plataforma continental. United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, League of Conservation voters, et al. v. Donald J. Trump, in his capacity as President of the United States, etl a., Case 19-35460, disponible en https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/case-documents/2019/20191107_docket-19-35460_brief.pdf

65 Executive Order 13990 of January 20, 2021, Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis, disponible en <https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/25/2021-01765/protecting-public-health-and-the-environment-and-restoring-science-to-tackle-the-climate-crisis>

66 Así, la norma señala que “It is the policy of the United States to:
(a) fully avail itself of Alaska’s vast lands and resources for the benefit of the Nation and the American citizens who call Alaska home;
(b) efficiently and effectively maximize the development and production of the natural resources located on both Federal and State lands within Alaska;
(c) expedite the permitting and leasing of energy and natural resource projects in Alaska; and
(d) prioritize the development of Alaska’s liquified natural gas (LNG) potential, including the sale and transportation of Alaskan LNG to other regions of the United States and allied nations within the Pacific region.” Executive order January 20, 2025, Unleashing Alaska’s Extraordinary Resource Potential, disponible en <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/unleashing-alaskas-extraordinary-resource-potential/>

67 Executive order January 20, 2025, Temporary Withdrawal of all areas on the outer continental shelf from offshore wind leasing and review of the Federal Government’s leasing and permitting practices for wind projects, disponible en <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/temporary-withdrawal-of-all-areas-on-the-outer-continental-shelf-from-offshore-wind-leasing-and-review-of-the-federal-governments-leasing-and-permitting-practices-for-wind-projects/>

68 Actualmente China controla el suministro mundial de tierras raras. Estados Unidos y otros Estados —Japón, Australia— han elaborado una narrativa de competencia entre China y occidente en relación con su gestión y a cómo China puede utilizar este recurso como un elemento de presión en la política internacional. De hecho, es ésta una de las razones que justifican las pretensiones estadounidenses sobre Groenlandia. China y Groenlandia cuentan con un Memorándum de Entendimiento que contempla la cooperación de China en la extracción y procesamiento de tierras raras groenlandesas, más concretamente del proyecto de Kvanefjeld-Kuannersuit, al que sumó posteriormente una empresa australiana (Memorandum of Understanding Signed by Greenland Minerals LTD with Shenghe for the Commercialisation of the Kvanefjeld Project). Este proyecto quedó en suspenso tras las elecciones de 2021, donde la coalición que desde entonces dirige el gobierno autónomo suspendiera el desarrollo de la explotación. Sobre China y el papel de las tierras raras en la geopolítica mundial, véase KALANTZAKOS, S., *China and Geopolitics of Rare Earths*, Oxford University Press, Oxford, 2018, 235 pp., especialmente p. 117 y siguientes.

llevado tanto a la Unión Europea como a Estados Unidos a negociar sendos Memorándums de Entendimiento con Groenlandia con el objeto de garantizarse un acceso a estas materias primas y mejorar y asegurar sus respectivas cadenas de suministro⁶⁹.

Por lo que respecta a la política interna de Estados Unidos, la gestión de los recursos energéticos y mineros de este segundo mandato —también del primero, pero ahora con fuerzas renovadas— se resume en un eslogan: “Drill, baby, drill”. Esto es *liberar la energía estadounidense*⁷⁰ al margen de cualquier consideración ambiental “to encourage energy exploration and production on Federal lands and waters, including on the Outer Continental Shelf, in order to meet the needs of our citizens and solidify the United States as a global energy leader long into the future” y “to establish our position as the leading producer and processor of non-fuel minerals, including rare earth minerals, which will create jobs and prosperity at home, strengthen supply chains for the United States and its allies, and reduce the global influence of malign and adversarial states”⁷¹. Estas medidas van a contrastar con las existentes en Groenlandia, donde como ya se ha señalado es el gobierno autónomo el que ejerce las competencias sobre los recursos y ha diseñado una política más moderada. De todas formas, es posible que dado el interés —y la presión— estadounidense sobre la isla, estas políticas puedan llegar a cambiar en un futuro próximo.

La situación geográfica de Groenlandia también es muy valiosa para Estados Unidos. Por lo que respecta a la perspectiva securitaria, Groenlandia forma parte de la brecha GIUK —Groenlandia-Islandia-Reino Unido—, clave en el control de los movimientos submarinos durante la guerra fría en el Atlántico Norte y el Ártico. Pero la dureza climática de la isla, junto con las innovaciones derivadas de la carrera armamentística, hicieron que progresivamente los deseos de controlarla se fueran matizando con los años⁷², hasta llegar a su mínimo tras el final de la guerra fría, y aunque ha mantenido la base de Pituffik, su inversión ha sido esporádica⁷³. Pero como ya se ha adelantado, la extensión de la soberanía estadounidense sobre Groenlandia

69 Memorandum of Understanding between the European Union and the Government of Greenland on a Strategic Partnership on Sustainable Raw Materials Value Chains (2023) y Joint Statement on U.S.-Greenland MOU and Hyperspectral Survey (2019).

Véase VAILLANT, T., “Greenland’s Rare Earths Attract European and U.S. Interest Signaling Potential Mining Boom”, *Neue Zürcher Zeitung*, November 14, 2024; LU, C., “Why Rare Earths Are the Key to Just About Everything”, *Foreign Policy*, April 2021.

70 Es esta la denominación de la orden ejecutiva que concentra las bases de la nueva política energética de Estados Unidos, Executive Order January 20, 2025, Unleashing American Energy, disponible en https://www.doi.gov/sites/default/files/document_secretarys_orders/so-3418-signed.pdf

71 Id., sec. 2.

72 Como señala Martin-Nielsen: “During the early Cold War, no part of the Arctic was as important to the United States’ strategic interests as Greenland: situated on the shortest straight-line route between the industrial centers of the two superpowers, Greenland was integral to North American continental security. The US desire to control Greenland, however, was complicated by the island’s isolated geography, harsh climate and barren landscape. Between 1948 and 1966, US forces in Greenland were entrenched in the ‘other cold war’: the struggle with the ice sheet environment which threatened to impede American capabilities in the region.” MARTIN-NIELSEN, J., “The other cold-war: the United States and Greenland’s ice sheet environment, 1948-1966”, *Journal of Historical Geography*, vol. 38, 3012, pp. 69-80, p. 69.

73 SPENCE, J., y HANLON, E., *The Geopolitical Significance of Greenland*, Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs, 2025, pp. 1-7, p. 4.

no es una pretensión nueva y según Zellen “have its own historical and geopolitical logic, as it would unify the northwestern and northeastern flanks of Arctic North America under the direct constitutional umbrella of the United States for the first time, bringing to an end one of the continent’s most persistent insecurities”⁷⁴.

Por otro lado, no hay que olvidar que, junto con los deseos de hacerse con Groenlandia, están también los de convertir a Canadá en el Estado 51.º, lo que se acompañaba de las burlas sobre el primer ministro Trudeau, al que Trump calificaba jocosamente de gobernador. Este afán por extender la soberanía estadounidense en el Ártico, sobre Canadá y Groenlandia, se vincula, también, con la navegabilidad de las aguas árticas. La Federación Rusa se encuentra explotando intensamente y en la medida de sus posibilidades, en estrecha alianza con Pekín, la Ruta del Norte, sin embargo, las otras dos rutas están cerradas a los intereses de terceros Estados, también de Estados Unidos. La Ruta Transpolar, que transita por el mismo polo norte geográfico, aún no es practicable, pero se prevé que esté abierta alrededor de 2050⁷⁵. Y Canadá considera el mítico Paso del Noroeste como aguas interiores⁷⁶. Esta extensión de la soberanía canadiense en las aguas del archipiélago ha sido tradicionalmente cuestionada por Estados Unidos, que considera que estamos ante un estrecho utilizado para la navegación internacional. Históricamente, Estados Unidos ha desafiado la política canadiense sobre el Paso, con expediciones como la del rompehielos USCGC Polar Sea, que no contó con la autorización de Ottawa, que protestó firmemente. Y a pesar de que Estados Unidos posteriormente se comprometió a solicitar la autorización de Canadá, se han detectado submarinos nucleares estadounidenses en sus aguas⁷⁷. Así, el discurso sobre Canadá puede constituir una medida de presión para que abra la navegación del Paso del Noroeste a buques estadounidenses. Pero, no olvidemos que nuevamente, desde el punto de vista estratégico, el control de Groenlandia es sumamente interesante también para Estados Unidos en relación con la navegabilidad de las aguas árticas. La Ruta Transpolar sería la más corta de las tres, por lo que permitiría reducir el tiempo y el combustible de las rutas comerciales entre el Pacífico y el Atlántico de forma notable. Groenlandia tiene una posición clave, porque además de ser la entrada/salida del Paso del Noroeste, lo será también de la Ruta Transpolar, si llega a disponer de las infraestructuras necesarias.

74 ZELLEN, B.S., “Greenland During Trump 2.0: Is America Poised for an Historic Arctic Territorial Expansion?”, *The Arctic Institute Publications*, January 21, 2025, disponible en <https://www.thearcticinstitute.org/greenland-during-trump-2-0-america-poised-historic-arctic-territorial-expansion/>

75 BENNET, M.M., et al., “The opening of the Transpolar Sea Route: Logistical, geopolitical, environmental, and socioeconomic impacts”, *Marine Policy*, vol. 121, 2020, pp. 1-15, p. 2.

76 A tal efecto fue significativa la adopción del *Arctic Waters Pollution Prevention Act* (1985) en aplicación del artículo 234 de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. El *Arctic Waters Pollution Prevention Act* está disponible en <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-12/>.

Véase el informe Parliamentary Information and Research Service, Bill C-3, *An Act to amend the Arctic Waters Pollution Prevention Act*, 13 February 2009, donde se afirma que “Canada claims sovereignty over the Northwest Passage. The country’s position is that the waters around the Arctic Archipelago are internal Canadian waters. On this basis, Canada claims the right to unilaterally regulate matters relating to Northeast Passage, such as shipping and the environment”. Parliamentary Information and Research Service, Bill C-3, *An Act to amend the Arctic Waters Pollution Prevention Act*, p. 4.

77 Sobre esta cuestión, véase LALONDE, S., “The US-Canada Northwest Passage Disagreement: Why Agreeing to Disagree Is More Important Than Ever?”, SPOHR, K., y HAMILTON, D.S., (eds.), *The Arctic and World Order*, Washington DC, Foreign Policy Institute-Johns Hopkins University, 2020, pp. 267-295.

Y, por último, hay que recordar que mientras la Ruta del Norte y el Paso del Noroeste transitan por aguas sometidas a la soberanía y/o a la jurisdicción de los Estados ribereños, la Ruta Transpolar lo hace en buena parte por alta mar, lo que facilita su navegación.

En definitiva, el discurso estadounidense sobre el Ártico se fundamenta en lo que se ha dado en denominar el *trilema estadounidense sobre el Ártico*, donde, en un escenario cada vez más competitivo, Estados Unidos quiere hacerse presente con un triple objetivo: contener las ambiciones de la Federación Rusa (y China), dominar económicamente la región (a través de la explotación de los recursos y el control de la Ruta Transpolar) y aumentar su presencia militar en la región (¿haciéndose con Groenlandia?)⁷⁸.

IV. LOS DILEMAS DE GROENLANDIA

Pocos lugares del mundo se encuentran viviendo un momento tan crucial como al que se enfrenta Groenlandia. Además de ser el objeto de los intereses de la nueva administración de Estados Unidos, China incluye a esta isla en su Ruta Polar de la Seda y para la Unión Europea es vital para garantizar el suministro de tierras raras. Por lo que respecta a China, hay que recordar su autocalificación como un *Near Arctic State*, lo que, desde la defensa de sus intereses, le ha llevado a promover la Ruta Polar de la Seda donde Groenlandia tiene un papel primordial por su posicionamiento geoestratégico. Así, China ha intentado hasta ahora con poco éxito invertir en las infraestructuras de la isla⁷⁹ así como en proyectos extractivos como el proyecto de Kvanefjed (en inuit, Kuannersuit). Este interés se proyecta no sólo sobre Groenlandia, sino especialmente sobre Islandia, donde China cuenta con su mayor legación diplomática en el mundo. Pero si la presencia del gigante asiático en Groenlandia no es mayor, ha sido debido a la presión que Copenhague, en alianza con Washington, han ejercido sobre Nuuk, así como a los profundos debates que se han producido entre la población local en relación con los proyectos extractivos.

Para la Unión Europea, Groenlandia también es esencial. Groenlandia es un PTU, en el que la Unión realiza una importante inversión en el sector educativo, en la promoción de las energías renovables y en la gestión de las materias primas críticas, con las que la UE quiere asegurarse la cadena de suministro y disminuir su dependencia de China. Es aquí donde se enmarca el Memorandum de Entendimiento en la materia. En este contexto, creo que hay que destacar los dos grandes dilemas a los que Groenlandia se enfrenta. El primero se centra a la gestión de sus muy valiosos y abundantes recursos, mientras que el segundo, se refiere al estatuto de Groenlandia en un futuro próximo, esto es, a la secesión del reino de Dinamarca y a los diferentes escenarios a los que se enfrentaría en caso de que se materializara. Ambos dilemas están inextricablemente relacionados, en la medida en que la extracción activa de los recursos

78 BASAK, A., “The Arctic Trilemma: The United States Must Compete for the Transpolar Sea Route”, *Georgetown Security Studies Review*, 2024, disponible en <https://georgetownsecuritystudiesreview.org/2024/10/05/the-arctic-trilemma-the-united-states-must-compete-for-the-transpolar-sea-route/>

79 REUTERS, “China withdraws bid for Greenland airport projects: Sermitsiaq newspaper”, Reuters, June 4, 2019, disponible en <https://www.reuters.com/article/business/china-withdraws-bid-for-greenland-airport-projects-sermitsiaq-newspaper-idUSKCN1T5190/>

minerales podría constituirse en un instrumento esencial para financiar la independencia y, de esta manera, dotar de estabilidad y hacer viable en un futuro próximo un Estado groenlandés.

1. El dilema de la gestión de los recursos: la cuestión ambiental, la vía económica para la independencia, la capacidad de gestión y el derecho de consulta previa, libre e informada

La gestión de los recursos da lugar a un triple dilema para el pueblo de Groenlandia. El principal es el ecológico. Como se verá a continuación, Groenlandia insiste en la gestión sostenible de los recursos mineros, especialmente de tierras raras, intentando alcanzar el triple equilibrio que plantea el desarrollo sostenible —desarrollo económico, desarrollo social y protección medioambiental—. El segundo dilema es el económico. El gobierno groenlandés presume que la gestión de estos recursos proveerá de los fondos suficientes para acceder a la independencia y, de esta manera, dejar de depender de los fondos con los que Copenhague financia a la isla. En este sentido, no explotar los recursos no parece ser una opción que esté sobre la mesa, a pesar de las consecuencias sociales y de los riesgos que tal explotación puede generar. El tercer dilema es cómo se gestiona la participación pública y el derecho a la consulta previa, libre e informada.

En relación con los dos primeros dilemas, hay que referirse al informe elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Islandia, titulado “Greenland and Iceland in the New Arctic” de 2020 en el que se establecían cuáles eran las oportunidades de negocio de estas dos islas. Este informe destacaba que, en relación con Groenlandia “several overlapping factors indicate that the 21st century will be prosperous for the Greenlandic mining industry”⁸⁰. Esta aseveración se puede apreciar en las tres Estrategias mineras groenlandesas. En la primera, la Estrategia 2014-2018⁸¹, se contemplaba un plan integral para la explotación de los recursos mineros y los hidrocarburos para abrir el camino hacia la independencia. No olvidemos que la Ley de 2009 abría esta puerta, que encuentra uno de sus escollos fundamentales en la dependencia económica de Dinamarca. Por lo que respectaba a la explotación de hidrocarburos, la Estrategia tenía por objeto atraer la inversión extranjera capaz de afrontar las tareas de prospección, exploración y posterior explotación⁸². Esta apertura a la inversión también se apreciaba en relación con la minería, en la medida en que se contemplaba el inicio de la explotación de entre tres y cinco proyectos mineros entre 2014 y 2018 centrados en minerales estratégicos, como el hierro, el cobre, el zinc, tierras raras, oro y piedras preciosas⁸³. Ahora bien, se aludía a la necesidad de que esta actividad debía ser sostenible, minimizando los efectos ambientales y teniendo un impacto positivo en el desarrollo social de la población⁸⁴. En definitiva, esta Estrategia tenía como objeto

80 Government of Iceland, Ministry of Foreign Affairs, *Greenland and Iceland in the New Arctic Recommendations of the Greenland Committee Appointed by the Minister for Foreign Affairs and International Development Co-operation*, *op.cit.*, p. 140.

81 Government of Greenland, *Greenland’s oil and mineral strategy 2014-2018*, 8 February 2014.

82 *Id.*, p. 22 y siguientes.

83 *Id.*, p. 38 y siguientes.

84 *Id.*, p. 65 y siguientes.

final el aprovechamiento de los recursos de la isla para crear empleos estables y cualificados, llevando a cabo una explotación sostenible que garantizase la autosuficiencia de Groenlandia⁸⁵. En esta línea se mantenía la Estrategia minera 2020-2024⁸⁶. El Gobierno de Groenlandia era consciente de dos aspectos clave: la gran riqueza que atesora la isla y la falta de desarrollo de infraestructuras que facilitasen la prospección, la exploración y la explotación de estos recursos. En consecuencia, planteaba como retos la competencia con países con industrias mineras más y mejor establecidas, los elevados costos de la gestión minera debido a las limitadas infraestructuras y la inseguridad jurídica que, para las empresas, ha venido generando la inexperiencia de la administración y de la mano de obra groenlandesas⁸⁷. Además, esta Estrategia perseguía que la gestión de los recursos fuera sostenible, equilibrando los tres elementos de la sostenibilidad: crecimiento económico, protección medioambiental y desarrollo social⁸⁸. Este afán por lograr un desarrollo sostenible de la gestión minera se vuelve a manifestar en la última de las estrategias: la Estrategia 2025-2029⁸⁹. En ella, se alinea con la Agenda 2030⁹⁰, quiere facilitar el conocimiento de las industrias mineras por parte de la población⁹¹, a la que pretende formar en minería⁹², se insiste en la necesidad de crear entornos favorables a la inversión internacional⁹³ y persigue consolidar las alianzas con occidente, especialmente con la Unión Europea y Estados Unidos para garantizarles el suministro de minerales estratégicos⁹⁴. Esta alusión a los minerales críticos es relevante, porque la Estrategia no menciona la gestión ni del gas ni del petróleo, y se centra en las tierras raras y en la promoción de la sostenibilidad de su gestión. De hecho, no hay que olvidar que Groenlandia es el único territorio ártico que no realiza una extracción activa de los hidrocarburos de su plataforma continental⁹⁵.

Además, en la última década, Groenlandia ha experimentado cambios relevantes en la gestión de sus recursos, que se justifican por razones ambientales, políticas y el impacto de la geopolítica global. A pesar de las Estrategias aprobadas por el gobierno autónomo —competente, insisto, en la gestión de recursos—, las elecciones de 2021 fueron ganadas por el partido Inuit Ataqatigiit, opuesto a los macroproyectos mineros, especialmente a los que podían dar lugar a la extracción de recursos radioactivos. Una de las propuestas que condujeron a la victoria de Inuit Ataqatigiit fue su clara oposición al proyecto minero de uranio y tierras raras de Kva-

85 Así, llegaba a afirmar que “[t]ogether with other sectors, the mineral resources sector must contribute to financing the welfare society and must also be involved in the overall priority given to the different elements of the strategy at the political level. In the current economic climate, achieving the objective of increasing self-sufficiency is not realistic without substantially developing the mineral resources sector.” *Id.*, p. 17

86 Ministry of Mineral Resources, Greenland’s Mineral Strategy, 2020-2024, February 2020.

87 *Id.*, p. 9.

88 *Id.*, p. 22.

89 Government of Greenland, Greenland Mineral Resource Strategy, 2025-2029, A sustainable mineral resource sector, January 2025.

90 *Id.*, p. 36

91 *Id.*, p. 5.

92 *Id.*

93 *Id.*, p. 6.

94 *Id.*, p. 24.

95 AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F., “Groenlandia en la geopolítica ártica”, *op. cit.*, p. 9.

nefjed-Kuannersuit, paralizado desde entonces⁹⁶. El cierre de este proyecto, en el que había realizado una importante inversión la empresa australiana Greenland Minerals Limited —hoy, Energy Transition Minerals Ltd.— y la empresa china experta en tierras raras Shenghe Resources, supuso la retirada de las licencias concedidas. Greenland Minerals Limited ha iniciado un procedimiento arbitral contra el gobierno autónomo de Groenlandia y el de Dinamarca. La empresa australiana reclama una compensación de 11500 millones de dólares, que equivale a tres veces el PIB de Groenlandia⁹⁷. En julio de 2021, tres meses después de la cancelación de este proyecto, el gobierno groenlandés anunció la suspensión de la concesión de nuevas licencias para la prospección de yacimientos de hidrocarburos, al tiempo que apostaba por las energías renovables, especialmente por los proyectos hidroeléctricos⁹⁸. Ese mismo año, con motivo de la celebración de la Conferencia de las Partes de la Convención de Naciones Unidas sobre el cambio climático (COP-26) de Glasgow, Groenlandia se sumó a la *Beyond Oil and Gas Alliance*, que promueve la descarbonización de la economía mundial y de la que forman parte diecisiete Estados y entidades subestatales⁹⁹.

Por el contrario, desde Nuuk se han promovido varios proyectos de minería, especialmente de tierras raras, que es la prioridad de la isla, como el proyecto de Tanbreez, vital para el abastecimiento europeo de minerales críticos como el tantalio, el niobio y el circonio, y ante el cual China también ha manifestado interés¹⁰⁰. Asimismo, como ha destacado Muttal, el compromiso de Groenlandia con el desarrollo de la industria minera también se puso sobre la mesa cuando el Consejo Circumpolar Inuit de Groenlandia participó en el Foro económico del Ártico de forma separada del Consejo Circumpolar Inuit, con el objeto de promover la minería en la isla y el turismo, y aunque se ha adherido al Acuerdo de París, la razón última que subyace a esta iniciativa es la desvinculación de los compromisos de Dinamarca con este tratado en materia de emisiones, que limitarían la capacidad de emitir CO₂ generada por la explotación de los yacimientos mineros¹⁰¹.

96 De hecho, desde 2021, el gobierno groenlandés ha prohibido la minería de uranio y materiales con concentraciones superiores a 100 partes por millón. Greenlandic Parliament Act of December 1, 2021, on a Ban on Preliminary Investigation, Exploration and Exploitation of Uranium.

97 Greenland Minerals A/S (GMAS) v. Government of Greenland and the Government of the Kingdom of Denmark, disponible en <https://jsumundi.com/en/document/other/en-greenland-minerals-a-s-gmas-v-government-of-greenland-and-the-government-of-the-kingdom-of-denmark-press-release-of-energy-transition-minerals-ltd-on-update-on-arbitration-brought-by-etms-subsidiary-gmas-against-the-governments-of-greenland-and-denmark-wednesday-10th-january-2024>.

98 BATTERSBY, A., “Greenland suspends oil and gas exploration as climate costs ‘to high’”, *Upstream*, July 19, 2021, disponible en <https://www.upstreamonline.com/exploration/greenland-suspends-oil-and-gas-exploration-as-climate-costs-too-high/2-1-1042092>

99 Forman parte de esta iniciativa liderada por Dinamarca y Costa Rica, Francia, Groenlandia, Irlanda, Islas Marshall, Samoa, España, Tuvalu, Vanuatu, Quebec, Suecia, Gales, California, el estado de Washington, Nueva Zelanda y Portugal. Véase <https://beyondoilandgasalliance.org/who-we-are/>

100 REUTERS, US lobbied Greenland rare earths developer Tanbreez not to sell to China, *Mining Weekly*, 10th January 2025, disponible en <https://www.reuters.com/markets/commodities/us-lobbied-greenland-rare-earths-developer-tanbreez-not-sell-china-2025-01-09/>

101 MUTTAL, M., “Greenland and the geopolitics of critical minerals”, *One Earth*, vol. 4, 2021, pp. 1674-1675, p. 1675.

El tercer dilema afecta a los derechos del pueblo inuit sobre sus tierras y sus recursos y a si tiene asegurada su participación en la toma de decisiones de Groenlandia, especialmente por lo que respecta al derecho de consulta previa, libre e informada. En esta línea existen aportaciones doctrinales como la de Cambou que señalan que se puede cuestionar la forma de implementar efectivamente el derecho de autodeterminación del pueblo inuit en relación con el control de los recursos naturales. La razón fundamental son las carencias del modelo adoptado por el gobierno de Nuuk, que, en la práctica pueden dar lugar a la erosión de este derecho. Esta afirmación se sustenta en las conclusiones del *Relator Especial de Naciones Unidas sobre sustancias tóxicas y derechos humanos*¹⁰². En su informe de 2018, el Relator aborda el derecho a la consulta en los proyectos mineros y, aunque señala que las autoridades de la isla se han comprometido a garantizarlo, su satisfacción presenta dificultades, entre las que destacan las relativas a proveer de información a las comunidades afectadas¹⁰³, la ausencia de una evaluación sistemática de los riesgos de los proyectos extractivos¹⁰⁴, la falta de espacios públicos de participación¹⁰⁵ y las carencias en relación con el acceso público a las evaluaciones de impacto ambiental¹⁰⁶. Así, en una isla como Groenlandia, donde la propiedad de la tierra es colectiva, la doctrina cuestiona que el pueblo inuit ejerza debidamente sus derechos sobre sus tierras y sus recursos¹⁰⁷. En consecuencia, el equilibrio entre la explotación de los recursos, los derechos de los pueblos indígenas y la protección del medio ambiente, constituye un reto de enormes dimensiones para el gobierno autónomo que no parece hasta ahora capaz de afrontar.

2. El dilema de la autodeterminación: la autodeterminación indígena y la autonomía, la secesión del Reino de Dinamarca y ¿la integración en Estados Unidos?

El pueblo de Groenlandia, en tanto que pueblo indígena tiene derecho a la libre determinación interna, que se satisface con la amplia autonomía conseguida con la Ley de 2009. Esta norma afirma, no obstante, a su vez, que el pueblo groenlandés es un pueblo en el sentido del Derecho Internacional, y en consecuencia tiene derecho a la libre determinación¹⁰⁸, a pesar de que es una cuestión sometida a controversia. Ahora bien, el reconocimiento de la posibilidad de secesión del Reino de Dinamarca tendría como consecuencia la asunción de la soberanía sobre la totalidad del territorio. En estos momentos, existe una Comisión Constitucional que ha entregado su proyecto de Constitución el 31 de marzo de 2023 al gobierno y al parlamento autónomos, y se encuentra bajo el seguimiento del Ministerio sobre la condición de Estado

102 CAMBOU, D.C., “Disentangling the conundrum of self-determination and its implications in Greenland”, *op. cit.*, p. 4.

103 Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes on his mission to Denmark and Greenland, A/HRC/39/48/Add.2, 14 November 2018, párr. 74.

104 Id.

105 Id.

106 Id.

107 CAMBOU, D.C., “Disentangling the conundrum of self-determination and its implications in Greenland”, *op. cit.*, p. 4.

108 MAMO, D. (ed.), *El Mundo Indígena 2024*, *op. cit.*, p. 474.

con el objeto final de dar a conocer su contenido y someterlo a referéndum¹⁰⁹. No cabe duda de que el apoyo a la independencia es mayoritario, tal y como se ha reflejado en los resultados electorales del 11 de marzo de 2025, aunque no en el corto plazo. Por su parte, los partidos partidarios del reforzamiento de la autonomía y contrarios a la independencia han sido los grandes derrotados¹¹⁰.

No es ésta una cuestión baladí, y es que, como señala Koukkanen, Groenlandia está experimentando una transformación significativa desde la entrada en vigor de la Ley de 2009, en tanto que el incremento de las competencias se ha visto acompañado de la toma de decisiones más complejas, y todo ello, en un contexto de desarrollo acelerado del sector extractivo, que se considera como condición indispensable por los partidos mayoritarios para acceder a la independencia. Y es que, como dice esta autora, los inuit de Groenlandia gozan de un marco normativo que supera en reconocimiento y autonomía a la mayoría de los pueblos indígenas del mundo¹¹¹. El camino abierto a la independencia atrae a la población groenlandesa, pero se enfrenta a dos grandes retos: la viabilidad del Estado y los deseos de Estados Unidos de hacerse con el territorio.

El primero de ellos conecta con el epígrafe anterior, y es que Groenlandia depende de los flujos monetarios procedentes de Copenhague¹¹². Por esta razón, la explotación de los recursos se considera una panacea, que no es tal. No olvidemos la volatilidad de los mercados internacionales de materias primas, que puede agravar su vulnerabilidad económica¹¹³. Además, la presión por alcanzar una rápida independencia puede conducir a acuerdos desfavorables que a la larga no redunden en beneficios para la población local, de hecho, hay estudios que consideran que Groenlandia ha sobreestimado los beneficios fiscales de los proyectos extractivistas¹¹⁴. La economía groenlandesa no está diversificada. Depende en un 90% de la pesca¹¹⁵ y considera el turismo como una futura fuente de ingresos¹¹⁶, pero la falta de infraestructuras y la escasa mano de obra cualificada, no garantizan un escenario sencillo para que la independencia sea viable en el corto plazo¹¹⁷.

El segundo choca con las preferencias de la población groenlandesa. No se puede afirmar que exista un sentimiento a favor de unirse a Estados Unidos y menos aún que éste sea mayori-

109 Id., pp. 476 y siguientes.

110 TORRALBA, C., “El independentismo moderado gana las elecciones en Groenlandia”, *El País*, *op. cit.*

111 KOUKKANEN, R., “To See What State We Are In?: First Years of Greenland Self-Government Act and the Pursuit of Inuit Sovereignty”, *Ethnopolitics*, vol. 16, pp. 179-195, p. 194.

112 Cada año “in total, Denmark spends just under \$1 billion each year on Greenland, or \$17,500 for each of its 57,000 residents.” GRONHOLT-PEDERSEN, J., RASMUSSEN, L., y JACOBSEN, S., “Why does Trump want Greenland and could he get it?”, *Reuters*, January 14, 2025, <https://www.reuters.com/world/why-does-trump-want-greenland-could-he-get-it-2025-01-08/>

113 JORGESSEN, U., “Self-government and Resource Extraction in Greenland: From Independence to Diverse Bargain?”, BOWLES, P., ANDREWS, N., (eds.), *Extractive Bargains. Frontiers of Globalization*, London, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 119-142, p. 124.

114 Id., p. 125.

115 Id., p. 120.

116 Id., p. 126.

117 MUTTAL, M., “Greenland and the geopolitics of critical minerals”, *op. cit.*, p. 1675.

tario¹¹⁸. Las declaraciones del primer ministro de Groenlandia —Múte Egede— tras las del presidente de Estados Unidos fueron de rechazo a la propuesta, pero abiertos a dialogar, especialmente de negocios, una vez que reconoció que las grandes potencias —en clara referencia también a China— están llamando a su puerta¹¹⁹. Pero no se puede olvidar que Estados Unidos y Groenlandia mantienen una estrecha relación, sobre todo desde la II Guerra Mundial. Esta presencia, no obstante, no es pacífica y está sometida a controversia. Los desplazamientos forzosos de población inuit provocados por la construcción de la antigua base de Thule y la presencia de armas nucleares en la isla, tolerada por el gobierno danés, están sometidas a una fuerte crítica por parte de la sociedad civil groenlandesa¹²⁰.

Una de las vías que se barajan desde Estados Unidos para controlar estratégicamente a Groenlandia y acceder a los recursos fue objeto de una publicación en *The Wall Street Journal*. Este artículo proponía que Estados Unidos recurriese a la figura de los *Compact of Free Association* (COFA, en sus siglas en inglés), como forma de acceder a los recursos de Groenlandia. Estos acuerdos los ha celebrado Estados Unidos con Palaos, Islas Marshall y con los Estados Federados de Micronesia y se fundamentan en la ayuda económica y defensiva, a cambio del control militar del territorio y también en un acceso preferente de las empresas estadounidenses a los recursos de las islas¹²¹. Ahora bien, estas manifestaciones son, en realidad, amenazas, que son contrarias a la propia trayectoria jurídica de Estados Unidos en relación con Groenlandia. De conformidad con el Derecho Internacional, la soberanía sobre Groenlandia por parte de Dinamarca ha gozado de reconocimiento internacional desde la sentencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional de 1933. En esta emblemática sentencia se reconoció el ejercicio pacífico y continuado de la autoridad estatal, que implicaba la intención y la voluntad de actuar como soberano, así como la demostración y el ejercicio efectivo de dicha autoridad, que se manifestaba a través del establecimiento de colonias, monopolios comerciales, aprobación de normas, etc.¹²² Los títulos históricos que Dinamarca aportó se remontaban a siglos atrás en el tiempo¹²³ y fundaban también su posición, así como la celebración de tratados, como el Tratado de Kiel de 1894, que implicaban el reconocimiento de la soberanía danesa. Es más, en

118 Una encuesta celebrada a principios de 2025 arrojó unos datos demoledores: el 85% de los groenlandeses rechazan la anexión a Estados Unidos, que sólo es apoyada por un 6% de la población, mientras que un 9% se mantiene indeciso. NORTON, B., “85% of Greenland oppose joining USA, but Trump wants to colonize it over minerals & China”, *Geopolitical Economy*, March, 18, 2025, disponible en <https://geopoliticeconomy.com/2025/03/18/greenland-join-us-trump-minerals-china/>

Esta oposición condujo a que la visita del presidente de Estados Unidos, JD Vance, a finales de marzo de 2025 se restringiera a la base de Pituffik, lo que no impidió una manifestación de protesta y muy numerosa —en términos groenlandeses— frente al consultado de Estados Unidos en Nuuk.

119 GETTLEMAN, J., “Greenland to Trump: We’re Not for Sale but Let’s Talk Business”, *The New York Times*, January 13, 2025, disponible en <https://www.nytimes.com/2025/01/13/world/europe/greenland-trump-business.html>

120 AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F., “Groenlandia en la geopolítica ártica”, *op. cit.*, p. 14.

121 GRAY, A.B., “Why Trump Really Should ‘Buy’ Greenland”, *The Wall Street Journal*, November 25, 2024, disponible en <https://www.wsj.com/opinion/why-trump-really-should-buy-greenland-national-security-policy-58d9c2ca>

122 CPJI, Status Juridique du Gröenland Oriental, Arrêt du 5 Avril 1933, Série A/B, Fascicule n.º 53, p. 29 y siguientes.

123 *Id.*, p. 46.

esta sentencia también se valoró la aquiescencia de otros Estados con relación a la soberanía danesa sobre Groenlandia, y entre estos Estados figura, por supuesto, Estados Unidos¹²⁴.

V. REFLEXIÓN FINAL

La isla más grande del mundo está ocupando páginas y páginas de la prensa internacional debido a la propuesta de compra por parte del presidente de Estados Unidos, que no descarta el uso de la fuerza —lo que no deja de constituir una amenaza— para lograr su objetivo. Que Estados Unidos esté interesado en Groenlandia no es ninguna novedad y no es la primera vez que Trump lo dice abiertamente. Pero Groenlandia no ha despertado sólo el interés del gigante americano. La apertura de un consulado de este país y una oficina de la Unión Europea en Nuuk, son pruebas del interés estratégico que despierta en diversas zonas del planeta. Ahora bien, la situación de Groenlandia presenta peculiaridades. Es un territorio poblado mayoritariamente por indígenas inuit y disfruta de una amplia autonomía concedida por Dinamarca que, de hecho, ha abierto la puerta a una posible independencia. Pero el camino de Groenlandia hacia la estatalidad no es fácil y evidencia las fragilidades a las que se enfrenta en un escenario de enorme competitividad por los recursos y por la navegabilidad de las aguas, en una región, el Ártico, tensionada e inestable, que está sufriendo el calentamiento global de forma dramática, que padece una grave crisis de gobernanza y donde la carrera por los recursos está acelerándose rápidamente.

La *propuesta inmobiliaria* de Donald Trump es inédita en el orden internacional contemporáneo¹²⁵, pero tiene mucho que ver con su visión transaccional de las relaciones internacionales y la diplomacia de la coerción, que supone una clara ruptura con las reglas de las que nos hemos dotado, y, que, sobre la cuestión que nos ocupa, ignora las diversas implicaciones que confluyen en Groenlandia. Es especialmente relevante la desconsideración al derecho a la libre determinación del pueblo inuit, reconocido por Dinamarca y reflejado en la Ley de autogobierno de 2009.

Groenlandia será lo que los groenlandeses quieran que sea, y no parece que sean favorables a que su territorio ancestral sea comprado por los Estados Unidos. Muchas son las aristas y los debates en los que se encuentra sumida la población groenlandesa y que afectan a los efectos ambientales y políticos del extractivismo que va a influir en su forma de vida y en sus usos y costumbres tradicionales. Tal vez, renunciar a lo que han sido durante siglos sea el precio que tengan que pagar por convertirse en un Estado, esperemos que no sea así.

124 ANTSYGINA, E., “The Legal Debate Surrounding Greenland and Denmark: Unpacking Donald Trump’s Statements”, *EJIL: Talk!*, January 24, 2025, disponible en <https://www.ejiltalk.org/the-legal-debate-surrounding-greenland-and-denmark-unpacking-donald-trumps-statements/>

125 SPENCE, J., “Trump Renews Pursuit of Greenland”, Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs, January 8, 2025, disponible en <https://www.belfercenter.org/quick-take/trump-re-news-pursuit-greenland>

