



Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Tesina de grado

Entre cooperación, soberanía e identidad: la política exterior ártica de Canadá durante la gestión Trudeau (2015-2025) en el contexto del debilitamiento del excepcionalismo ártico

Alumno: Gregorio Colere (C-3478/9)

Correo electrónico: gregorio.colere@es.fcpolit.unr.edu.ar

Directora: Dra. Natalia Ceppi

Rosario, mayo de 2025

A quienes caminaron conmigo durante estos años,

A cada abrazo, palabra y Consejo,

A la Universidad pública,

A mi familia y amigos, y muy especialmente,

A Jua, Luchi y Facu,

A mi mamá y a mi papá,

Gracias a ustedes.

ABSTRACT

La presente tesina analiza la dimensión ártica de la política exterior de Canadá bajo Justin Trudeau (2015-2025), en el marco del debilitamiento del excepcionalismo ártico. Partiendo de un enfoque teórico que articula el realismo neoclásico con perspectivas constructivistas sobre identidad, se analizan las acciones, políticas y resultados de Ottawa a través de tres ejes entrelazados: cooperación internacional, afirmación de soberanía y proyección identitaria. Metodológicamente, se desarrolla un estudio cualitativo descriptivo-analítico basado en fuentes primarias y secundarias.

Los hallazgos revelan que la política exterior ártica canadiense respondió a la interacción entre factores externos –como la competencia geopolítica y el cambio climático– e internos –en especial la identidad nacional y presiones domésticas–. Se muestra que, a pesar de acompañar iniciativas cooperativas en ámbitos ambientales, científicos y diplomáticos, la administración Trudeau transitó progresivamente hacia una mayor securitización de su política. De esa manera, en lugar de forjar un liderazgo proactivo, Canadá adoptó un enfoque reactivo, adaptando su política a los condicionantes internacionales y domésticos, lo que lo llevó a reforzar inversiones en defensa y abrir espacio a la OTAN en la región. En consecuencia, Ottawa fue parte del debilitamiento del excepcionalismo ártico, reflejado en la paralización del Consejo Ártico y en el traslado del diálogo hacia foros militares.

Palabras claves: Canadá, política exterior ártica, Justin Trudeau, cooperación internacional, soberanía, identidad ártica, excepcionalismo ártico.

ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO 1.....	11
1. Canadá y el Ártico en las Relaciones Internacionales.....	11
<i>1.1 Delimitación geográfica.....</i>	<i>11</i>
<i>1.2 El Ártico como espacio estratégico: recursos naturales y rutas marítimas.....</i>	<i>13</i>
<i>1.3 El Ártico en la agenda internacional y canadiense: ¿cooperación o competencia?....</i>	<i>15</i>
1.3.1 Exploración y primeros reclamos de soberanía.....	16
1.3.2 La securitización del Ártico.....	18
1.3.3 De la rivalidad a la cooperación: el rol de Canadá en la gobernanza ártica.....	23
1.3.4 Excepcionalismo ártico en riesgo.....	32
<i>1.4 Conclusiones parciales.....</i>	<i>38</i>
CAPÍTULO 2.....	40
2. La dimensión ártica de la política exterior de Justin Trudeau.....	40
<i>2.1 Lineamientos generales de la política exterior de Trudeau.....</i>	<i>41</i>
<i>2.2 La dimensión ártica en la política exterior de Trudeau.....</i>	<i>42</i>
2.2.1 La dimensión ártica en el discurso electoral de 2015.....	43
2.2.2 El enfoque cooperativo en la política exterior ártica.....	44
2.2.3 El fin del excepcionalismo ártico.....	59
2.2.4 “We have a northern soul”.....	77
<i>2.3 Conclusiones parciales.....</i>	<i>84</i>
CONCLUSIONES FINALES.....	87
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	93

INTRODUCCIÓN

En los últimos años el Ártico fue revalorizando su carácter estratégico en las Relaciones Internacionales, no sólo por su riqueza en recursos naturales y su creciente importancia como ruta comercial debido al deshielo, sino también por las disputas geopolíticas que involucran a actores como Rusia, China, Estados Unidos y las naciones circumpolares.

Desde una perspectiva geográfica, el Ártico es una región difícil de delimitar ya que no posee un continente definido como la Antártida. La delimitación más común lo precisa como la región situada dentro del Círculo Polar Ártico, establecido en el paralelo 66°32'52" de latitud norte, aunque otros enfoques consideran la llamada “línea de los árboles” (que marca el punto donde el crecimiento arbóreo se vuelve imposible) o bien, el límite de las aguas árticas con los océanos Atlántico y Pacífico (Colacrai, 1998; Romero Junquera, 2023). De todas maneras, son ocho los Estados Árticos: Rusia, Estados Unidos, Canadá, Islandia, Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca, aunque no son los únicos *stakeholders* de la región. A lo largo del presente siglo, actores extrarregionales como China y la Unión Europea (UE) han manifestado un creciente interés en el Ártico, mientras que actores no estatales como las comunidades indígenas, en particular los Inuit, continúan desempeñando un papel importante en la gobernanza y en la defensa de sus derechos en la región.

A diferencia de la Antártida, que cuenta con un régimen internacional consolidado bajo el Tratado Antártico de 1959, el Ártico carece de un tratado integral que regule sus dinámicas territoriales, políticas y económicas¹. Su regulación depende de múltiples acuerdos parciales, entre los que se destaca la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) de 1982, donde se establecen los derechos de los Estados ribereños sobre su plataforma continental (Colacrai, 1998).

En relación con los Estados árticos, Canadá es el segundo país con mayor territorio en la región, después de Rusia y, al igual que éste, ha construido una identidad nacional estrechamente vinculada a la región desde la transferencia de las islas árticas por parte del Reino Unido en 1880 (Dolata, 2015). Para Ottawa, el Ártico no es sólo una realidad geográfica, sino un elemento central de su narrativa nacional, proyectándose como una “nación ártica” en términos políticos, históricos y culturales. Esto es afirmado por varios autores, como Paradis et al. (2018, p. 183), quienes escriben que la región es “an essential

¹ Para un análisis más detallado de las diferencias entre el Ártico y la Antártida ver Colacrai (1998).

component of the Canadian brand”², o Dolata (2015, p. 136) que sostiene “the social construction of the Arctic as an integral part of Canadian identity”³. En este contexto, la política exterior canadiense hacia el Ártico se encuentra en la intersección de tres aspectos clave: cooperación internacional, afirmación de soberanía e identidad nacional.

Si bien el Ártico permaneció durante siglos al margen de las grandes dinámicas del sistema internacional, su relevancia ha ido en aumento a medida que los avances tecnológicos, las transformaciones geopolíticas y el cambio climático han permitido un mayor acceso a la región. Esto ha llevado a la consolidación de intereses estratégicos por parte de las potencias globales y los Estados árticos. En este marco, la política exterior ártica de Canadá ha evolucionado de manera paralela al tratamiento del Ártico en las relaciones internacionales, oscilando entre una lógica de cooperación y una lógica de rivalidad.

Hasta la década del setenta, la política exterior canadiense hacia la región se caracterizó fundamentalmente por tener un enfoque anclado en la seguridad, producto de la incidencia de la Guerra Fría que transformó al Ártico en una zona caliente por la disputa entre Estados Unidos y la Unión Soviética (Cunningham et al., 2024; Jensen & Hønneland, 2015). Durante este período, prevalecieron acciones unilaterales y bilaterales para reforzar la soberanía, como el establecimiento del Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD, en inglés) en 1958 y la promoción del Artículo 234 de la CONVEMAR, que otorga a los Estados ribereños mayor control sobre las aguas cubiertas por hielo (Añorve Añorve, 2008; Colacrai, 1998).

A partir de los años ochenta comenzó a vislumbrarse un enfoque más cooperativo. El primer gobierno de Pierre Trudeau (1968-1979) amplió la visión sobre el Ártico, incorporando una dimensión socioeconómica y ambiental a la política canadiense en la región (Reeves & Wang, 2022). Este cambio se consolidó con la Iniciativa de Murmansk, presentada en 1987 por el líder soviético Mijaíl Gorbachov. En ella se propuso convertir al Ártico en una zona de paz y cooperación internacional, reduciendo la militarización de la región y promoviendo la colaboración científica y ambiental (Colacrai, 1998). Este clima de distensión allanó el camino para la creación del Consejo Ártico en 1996, impulsado por Canadá como un foro intergubernamental para la cooperación regional en temas ambientales y de desarrollo sostenible, del cual Ottawa ejerció su primera presidencia (Aguilera Aranda, 2023). A su vez, contribuyó a la consolidación del “excepcionalismo ártico”, entendido como la idea de que el

² Un componente esencial de la marca canadiense (Traducción propia).

³ La construcción social del Ártico como parte integral de la identidad canadiense (Traducción propia).

Ártico era una región donde la cooperación prevalecía sobre el conflicto, incluso entre actores que en otros contextos son rivales (Dodds, 2021).

Sin embargo, este excepcionalismo comenzó a ser cuestionado en la primera década del 2000. El punto de inflexión se dio en 2007 cuando Rusia plantó una bandera en el fondo del Polo Norte, lo que generó preocupación entre los Estados árticos y otros actores internacionales. A medida que el deshielo facilitó la navegación y el acceso a recursos estratégicos, la militarización de la región aumentó. Rusia ha modernizado su infraestructura militar en el Ártico, reactivando bases de la era soviética y desplegando sistemas de defensa avanzados. Al mismo tiempo, Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) han intensificado su presencia, aumentando patrullas y ejercicios militares en respuesta a las acciones rusas (Romero Junquera, 2023).

En este contexto, la administración del primer ministro Stephen Harper (2006-2015) vinculó directamente el Ártico con la seguridad nacional. Bajo el eslogan “*use it or lose it*”, promovió una política de fortalecimiento de la soberanía canadiense en la región, anunciando planes de modernización militar y realizando ejercicios conjuntos con otros Estados. Además, en su segunda presidencia en el Consejo Ártico (2013-2015), buscó dar un giro económico a la gobernanza de la región mediante la creación del *Arctic Economic Council* (en adelante, AEC) (Dolata, 2015).

Con la llegada de Justin Trudeau al poder en 2015 se generaron expectativas sobre un renovado liderazgo de Canadá en la escena internacional, en línea con su lema “*Canada is back*” (Robertson, 2017). Aunque el Ártico no fue un eje central de su campaña electoral (Coppes & Herrmann, 2015), los cambios en el sistema internacional y la creciente competencia en la región llevaron al gobierno a adoptar una postura más rígida en desmedro de los esfuerzos más colaborativos. La aceleración del cambio climático y el consecuente deshielo del Ártico intensificaron las disputas sobre la región. En paralelo, su gobierno debió gestionar disputas jurídicas y territoriales con otros actores de la región, así como la creciente presencia de China, que en 2018 se declaró “*near-Arctic state*” y publicó su Estrategia Ártica, promoviendo la Ruta de la Seda Polar y aumentando su inversión en infraestructura en la región (Romero Junquera, 2023).

El quiebre más significativo en la gobernanza del Ártico ocurrió tras la invasión rusa de Ucrania en 2022, cuando los países occidentales suspendieron su participación en el

Consejo Ártico en protesta por la agresión rusa, dejando en evidencia que las tensiones geopolíticas globales también afectan la estabilidad de la región, y poniendo en duda la vigencia del excepcionalismo ártico (Aguilera Aranda, 2023).

Las acciones mencionadas culminaron con la publicación en diciembre de 2024 de la *Canada's Arctic Foreign Policy*, un plan que establece la estrategia de Canadá para abordar los desafíos geopolíticos, ambientales y de seguridad en la región durante las próximas tres décadas (Global Affairs Canada, 2024a). Con este trasfondo, la presente tesina busca responder a la pregunta de cómo llevó adelante el gobierno del primer ministro Trudeau (2015-2025) la dimensión ártica de su política exterior en el proceso de debilitamiento del excepcionalismo ártico.

Dar respuesta a este interrogante resulta de interés para la disciplina de las Relaciones Internacionales ya que permite abordar el estudio de la política exterior de un Estado hacia una región cuya importancia geopolítica, económica y ambiental ha crecido significativamente en los últimos años y con perspectivas a continuar en la misma dirección en el futuro. En este contexto, es fundamental contar con un conocimiento actualizado para comprender las dinámicas del Ártico y los lineamientos estratégicos de un actor clave como Canadá.

Por otra parte, la elección del tema se justifica debido a que se observa una escasez de trabajos de investigación sobre Canadá en la academia hispanohablante en general y sobre el Ártico en esta Casa de Estudios, lo que evidencia una brecha en el abordaje de estas temáticas. En este sentido, la presente tesina procura contribuir al conocimiento sobre el accionar internacional de este país y su impacto en un escenario estratégico.

Dicho esto, el objetivo general del trabajo radica en analizar la dimensión ártica de la política exterior de Justin Trudeau (2015-2025) en el marco del proceso de debilitamiento del excepcionalismo ártico, y para esto se plantean tres objetivos específicos, a saber:

- Contextualizar la relevancia del Ártico en el marco de las relaciones internacionales en general y de Canadá en particular, considerando las implicancias de las principales dinámicas geopolíticas del período.
- Identificar y describir las principales acciones e iniciativas de la administración Trudeau con relación al Ártico, en especial, en los ejes relativos a la cooperación internacional, la afirmación de la soberanía y la construcción de identidad nacional.

- Examinar los resultados más relevantes de la política ártica de la gestión Trudeau con respecto a los ejes señalados y a los actores regionales y extrarregionales involucrados.

A partir de lo expuesto, la hipótesis del trabajo es que la política exterior ártica de Justin Trudeau (2015-2025) combinó tres dimensiones entrelazadas: cooperación internacional, afirmación de soberanía y proyección identitaria. Producto de la interacción entre factores internos –principalmente la identidad nacional y las percepciones– y factores externos –como la competencia geopolítica y el cambio climático–, adoptó un enfoque predominantemente reactivo antes que proactivo, lo que motivó ajustes centrados en reforzar la seguridad y la soberanía. En consecuencia, la dimensión ártica transitó hacia una creciente securitización, lo que convirtió a Canadá en parte del debilitamiento del excepcionalismo ártico.

Para abordar teóricamente la presente tesina se tomarán en cuenta los postulados del realismo neoclásico, un modelo de análisis de política exterior que considera a esta última como una variable dependiente, determinada tanto por factores internos como externos. Según esta perspectiva, la política exterior de un Estado está influenciada por la estructura del sistema internacional (entendida como la variable independiente) pero también por una serie de factores domésticos, como las percepciones de los líderes, la estabilidad política o la operatividad estatal, que actúan como variables intervinientes (Rose, 1998; Mijares, 2015).

El realismo neoclásico abre la “caja negra” del Estado e incorpora elementos internos como la cohesión nacional, la ideología, el consenso interno y la burocracia gubernamental en la formulación de política exterior (Mijares, 2015). De esta manera, permite un análisis más matizado, al explicar cómo los gobiernos interpretan y responden a las presiones del entorno internacional en función de sus propias capacidades y percepciones. Así, la política exterior es entendida de manera intermística.

Aplicado al caso de estudio, este enfoque posibilita analizar la política exterior de Canadá hacia el Ártico bajo Trudeau como el resultado, por un lado, de una interacción entre las dinámicas globales, como la competencia estratégica en el Ártico y la militarización de la región y, por el otro, los factores internos, como las percepciones al interior de Canadá y su identidad nacional.

Ahora bien, para comprender cómo la identidad nacional y las narrativas políticas han influido en la formulación de la política ártica canadiense, resulta útil complementar este

enfoque con elementos del constructivismo. Mientras que el realismo neoclásico explica las decisiones de política exterior en función de estructuras materiales e institucionales, el constructivismo permite examinar el papel de los discursos, las percepciones sociales y la construcción de identidades en la política exterior. En este punto, se tomarán principalmente elementos del constructivismo de Alexander Wendt para analizar cómo Canadá ha proyectado su identidad como “nación ártica” y cómo esta autopercepción ha influido en su posicionamiento internacional. En este marco, Wendt (1992) sostiene que la identidad es una propiedad relacional que implica una determinada autoconcepción que debe ser reconocida y validada por otros actores. Así, las identidades no sólo se forman internamente, sino que también están constituidas por la interacción social y las estructuras externas. Desde esta perspectiva, la identidad da forma a cómo un Estado se percibe a sí mismo, a sus intereses –“las identidades son la base de los intereses”– y a la manera en que actúa en el sistema internacional (Wendt, 1992; Cuadro, 2010).

Además, es necesario definir algunos conceptos clave que estructuran esta investigación. En primer lugar, es menester brindar una definición de política exterior que complemente el enfoque teórico elegido. De esta manera, la política exterior será entendida como:

“Un conjunto de acciones y decisiones que lleva a cabo un Estado en el sistema internacional y que están basadas en el interés nacional. Estas acciones están determinadas por los condicionantes internos y externos en un momento específico; por la capacidad de negociación internacional que tenga el Estado; por el proyecto de nación definido por el grupo en el poder; por la identidad nacional del país en cuestión; por los valores y normas de conducta previamente establecidas; entre otros” (Velázquez Flores & Schiavon, 2021, p. 24)

Así, al hacer referencia a la influencia de los condicionantes externos y las dinámicas globales sobre la política exterior ártica de Canadá, se vuelve relevante el concepto de **geopolítica**, que será entendido como “todo aquello que concierne a las rivalidades de poder sobre o por territorios, rivalidades por el control o la dominación de éstos, ya sean territorios de gran o pequeña extensión” (Lacoste, 2011, p. 11). Esta definición remite necesariamente al concepto de **soberanía**, ya que dichas rivalidades territoriales sólo adquieren sentido en tanto los Estados compiten por ejercer autoridad, control o influencia sobre espacios determinados. En efecto, la soberanía territorial constituye el núcleo del poder geopolítico, en tanto define el

alcance de la jurisdicción estatal sobre un territorio y la exclusión de otros actores de dicho espacio.

Desde esta perspectiva, la soberanía será entendida como “el conjunto de competencias atribuidas al Estado por el Derecho Internacional, ejercitables en un plano de independencia e igualdad respecto de los otros Estados” (Remiro Brotons, 2007, p. 127). No se trata, entonces, de un poder absoluto, sino de una función regulada por el orden jurídico internacional que establece tanto las capacidades del Estado como sus límites.

Para los fines de este trabajo, la soberanía se aborda en su dimensión territorial, es decir, como el ejercicio de las competencias estatales sobre un espacio geográfico determinado. Según Remiro Brotons (2007), la manifestación más evidente de la soberanía estatal es su territorialidad, expresada en los ámbitos terrestre, marítimo y aéreo, en los cuales el Estado monopoliza, en principio, todos los poderes sobre las personas, actos y recursos dentro de su jurisdicción. Esta soberanía es plena, en tanto el Estado tiene la facultad de determinar el alcance de sus competencias, y exclusiva, en la medida en que ningún otro actor puede ejercer autoridad en su territorio sin su consentimiento.

En el contexto del Ártico, la soberanía territorial de Canadá ha sido un eje central de su política exterior, especialmente en lo que respecta al control del Paso del Noroeste, cuya jurisdicción es disputada por otras potencias como Estados Unidos y la UE. La proyección de soberanía en esta región se ha convertido en un desafío estratégico, en el que se entrelazan cuestiones de seguridad y explotación de recursos naturales.

Otro aspecto central de esta política exterior se refiere a la **cooperación internacional**, que es definida como las “acciones llevadas a cabo por Estados-nación u organizaciones de éstos, actores subnacionales u ONGs de un país, con otros de estos actores pertenecientes a otros países, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional” (Socas & Hourcade, 2009, p. 21). Esta concepción general es retomada en el Capítulo 2, específicamente en el plano interestatal, donde se examinan las instancias de cooperación que la administración Trudeau promovió o acompañó en el marco de la gobernanza regional del Ártico. En efecto, como se muestra en el Capítulo 1, la cooperación ha sido históricamente un pilar del sistema ártico, y su debilitamiento en los últimos años es uno de los indicadores más relevantes de transformación en la dinámica regional.

En este marco, resulta clave el concepto de **gobernanza regional**, entendido como el conjunto de organizaciones, principios y normas que regulan el comportamiento de los Estados en un determinado espacio geográfico, facilitando la cooperación y la resolución de problemas comunes. Según Detlef Nolte, la gobernanza regional se define como “un conjunto de organizaciones, principios y reglas ordenadores del comportamiento de los Estados, que contribuiría, a su vez, para solucionar los problemas de la región y proporcionaría más beneficios en términos del relacionamiento intrarregional” (en Gomez Saraiva, 2020, p. 43). Aplicado al caso del Ártico, este concepto es fundamental para comprender la dinámica de interacción entre los ocho Estados árticos, así como la influencia de actores extrarregionales como China y la UE. Como se mencionó, a diferencia de la Antártida, donde la gobernanza está claramente establecida por el Tratado Antártico de 1959, en el Ártico no existe un marco normativo integral, sino un entramado de acuerdos internacionales, siendo el Consejo Ártico el principal foro de cooperación intergubernamental.

Finalmente, la dimensión de la **seguridad internacional** es un elemento fundamental en la formulación de la política exterior de los Estados, en especial, en regiones estratégicas como el Ártico. Tradicionalmente, la seguridad ha sido entendida desde una perspectiva militar y estatal, vinculada a la defensa del territorio y la soberanía frente a amenazas externas. Sin embargo, a partir de los años noventa, la seguridad ha evolucionado hacia un enfoque más amplio, en el que se incluyen **nuevas amenazas** que trascienden la dimensión estrictamente militar, abarcando factores económicos, ambientales y tecnológicos (Font & Ortega Grasa, 2012).

En el caso del Ártico, esta transformación es evidente. Si bien la militarización de la región ha sido un elemento clave en la competencia geopolítica, también han emergido desafíos que no responden a una lógica estrictamente interestatal. Entre ellos, el cambio climático, el acceso a nuevas rutas marítimas, la explotación de recursos naturales y la afectación de las comunidades indígenas han generado un escenario de seguridad más complejo y multifacético (Patiño Moreno, 2013).

Para Canadá, estas dinámicas han requerido una adaptación estratégica en su política exterior ártica. La necesidad de equilibrar la protección de su soberanía, la cooperación multilateral y la mitigación de los efectos del cambio climático ha condicionado la respuesta del gobierno de Trudeau. En este sentido, el concepto de nuevas amenazas permite, en gran medida, comprender cómo su administración ha gestionado los desafíos emergentes en la

región, enfrentando un entorno donde las preocupaciones ya no sólo provienen de actores estatales, sino también de factores ambientales y económicos que transforman la geopolítica ártica.

En cuanto a la metodología de esta investigación, la misma responde a una naturaleza descriptiva-analítica en cuanto tiene como objetivo analizar el abordaje de la región del Ártico de la política exterior canadiense, en este caso, durante la administración de Trudeau. De esta manera, se configura un diseño a utilizar de tipo cualitativo. Sobre el recorte temporal, éste comprende la totalidad del gobierno de Trudeau (2015-2025), lo que posibilita ahondar en un aspecto específico de su política exterior.

A su vez, la técnica de recolección de información radica fundamentalmente en la búsqueda bibliográfica y documental tanto de fuentes secundarias como primarias. Respecto de las primarias, se consideran discursos y documentos oficiales, como también informes de los distintos organismos regionales e internacionales. Con relación a las fuentes secundarias, se recurre a documentos tanto académicos como periodísticos.

Por último, esta investigación se desarrolla en dos capítulos. El primer capítulo recorre la región ártica desde una perspectiva histórica, geopolítica y jurídica, analizando su evolución en las Relaciones Internacionales y en Canadá, y los desafíos que plantea su gobernanza. El segundo capítulo, luego de brindar una aproximación general a la política exterior de Trudeau, se centra en su dimensión ártica, examinando su enfoque diplomático, las iniciativas impulsadas durante su gobierno y los conflictos que han marcado su gestión, así como la interacción de Canadá con otros actores clave y su respuesta ante los cambios en las dinámicas globales. Este análisis se organiza en torno a tres ejes principales de la política exterior ártica canadiense: la cooperación internacional, la afirmación de soberanía y la construcción identitaria. Finalmente, se presentan las conclusiones generales del trabajo, junto con reflexiones sobre las perspectivas futuras de la política ártica canadiense en un contexto de transformación global.

CAPÍTULO 1

1. Canadá y el Ártico en las Relaciones Internacionales

El primer capítulo tiene como objetivo contextualizar el Ártico dentro de las relaciones internacionales y para Canadá en particular. Para ello, se aborda la región desde tres dimensiones interrelacionadas: histórica, geopolítica y jurídica. Primero, se realiza una breve aproximación a la delimitación geográfica del Ártico, explorando los distintos criterios utilizados para definir sus fronteras. Luego, se estudia la importancia económica y estratégica de la región, considerando sus recursos naturales, el impacto del cambio climático y el potencial de las rutas marítimas. Finalmente, se desarrolla la evolución del Ártico en la agenda internacional y canadiense, explorando cómo ha sido tratado a lo largo de la historia, los principales cambios en su gobernanza y los antecedentes clave que marcaron el escenario en el que se desarrollaría la política exterior ártica de Trudeau.

1.1 Delimitación geográfica

Como se mencionó en la Introducción, la delimitación del Ártico puede hacerse en base a diferentes criterios (Colacrai, 1998; Romero Junquera, 2023). La delimitación más tradicional sitúa a la región ártica dentro del Círculo Polar Ártico (*Figura 1*), establecido en el paralelo 66°32'52" de latitud norte, ya que se trata del “paralelo de latitud más sur del hemisferio Norte donde el centro del sol permanece por encima o por debajo del horizonte por períodos de más de 24 horas” (Romero Junquera, 2023, p. 54).

Así, se entiende que el Ártico comprende todos los espacios marítimos, terrestres y aéreos que están contenidos en dicho paralelo. Mientras que la parte terrestre cubre aproximadamente 12,5 millones de kilómetros cuadrados, el área marítima, esto es, el Océano Ártico, alcanza los 15 millones de kilómetros cuadrados. De esta forma, el Océano Ártico forma parte de la región ártica. Con una profundidad media de 1.200 metros y una costa de casi 45.000 kilómetros, en la cual Rusia ocupa la mitad, se comunica con el Océano Pacífico a través del Estrecho de Bering, y con el Océano Atlántico por medio del denominado *GIUK gap*⁴ (Romero Junquera, 2023).

⁴ Brecha o hueco GIUK, que es el acrónimo de Groenlandia (*Greenland*), Islandia (*Iceland*) y Reino Unido (*United Kingdom*).

aleutas⁵ y la mitad de esos 4 millones corresponden a Rusia (Romero Junquera, 2023; Torrecuadrada García-Lozano & Fernández Egea, 2015).

1.2 El Ártico como espacio estratégico: recursos naturales y rutas marítimas

Más allá de las distintas formas en que puede delimitarse geográficamente, el Ártico se distingue por su enorme riqueza natural, lo que ha contribuido a su creciente relevancia en el escenario internacional. La región alberga vastas reservas de hidrocarburos, minerales y recursos marinos de alto valor comercial, además de significativas reservas de agua dulce y depósitos de tierras raras⁶, esenciales para la industria tecnológica y energética (López, 2022).

Según un estudio del Servicio Geológico de Estados Unidos (2008) sobre los recursos petroleros y gasíferos aún no descubiertos en la región, se estima que el Ártico contiene aproximadamente 90.000 millones de barriles de petróleo, 47.25 billones de metros cúbicos de gas natural y 44.000 millones de barriles de líquidos de gas natural, lo que representa el 25% de los recursos de gas y petróleos no descubiertos del mundo (Hormaeache Azumendi et al., 2008). A esto se agregan las estimaciones de la Agencia Americana de Geología que indican que el Ártico podría contener yacimientos de tierras raras por valor de un trillón de dólares (López, 2022). Esta riqueza en tierras raras permitiría contrarrestar el monopolio que hoy posee China en la producción de las mismas. Estos datos y proyecciones refuerzan su importancia estratégica y económica a nivel global y explica, en parte, la competencia entre los Estados por asegurar su soberanía en la región. En este contexto, Canadá ocupa un rol clave ya que se encuentra entre los cinco principales países productores y exportadores de petróleo y gas a nivel mundial, lo que profundiza su interés por preservar sus derechos sobre los recursos circumpolares.

Además de estos recursos, el Ártico posee un importante patrimonio paleontológico, con fósiles excepcionalmente conservados gracias a las condiciones climáticas extremas. Asimismo, el interés en la región no se limita a la explotación de recursos naturales, sino que también incluye el desarrollo de actividades económicas emergentes, como el turismo, impulsado por el atractivo paisajístico y la singularidad ecológica del territorio (Carrillo Arias, 2021).

⁵ Con respecto a la distribución geográfica de este grupo: los Inuit habitan en Alaska (Estados Unidos), Canadá, Groenlandia (Dinamarca) y Rusia; los saami en Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia; los indios atabascanos en Alaska y Canadá; y los aleutas en Alaska y Rusia (Torrecuadrada García-Lozano & Fernández Egea, 2015).

⁶ Las tierras raras son un grupo único de 17 elementos metálicos de la tabla periódica que exhiben una serie de propiedades especiales, como el magnetismo, luminiscencia y fuerza, y que son importantes para industrias de alta tecnología, incluyendo las energías renovables y de defensa (López, 2022).

Cabe destacar que, históricamente el acceso a las riquezas del Ártico ha estado limitado por las condiciones –geográficas y medioambientales– extremas, aunque el cambio climático ha transformado radicalmente esta situación. El aumento de las temperaturas y el deshielo progresivo han abierto nuevas posibilidades para la explotación económica de la región, convirtiendo al Ártico en un espacio protagonista dentro de la agenda geopolítica y económica global. Según el Programa Copernicus, el Ártico se está calentando más del doble de rápido que la media mundial, a un ritmo de 0,5 °C por década, lo que representó una pérdida de 2,14 millones de kilómetros cuadrados de capa de hielo marino entre 1979 y 2021, una superficie seis veces mayor que la de Alemania. Desde 2007 se registraron las quince extensiones mínimas de hielo marino ártico más bajas, al mismo tiempo que la mayor parte de dicho hielo se está convirtiendo en estacional y no dura de año en año, lo que significa que crece en invierno y se derrite en verano. Estos datos alimentan las proyecciones acerca de que el Ártico podría quedar libre de hielo este siglo (Copernicus Marine Service, s.f.).

En este contexto, uno de los efectos más significativos del deshielo ha sido la creciente apertura de rutas marítimas, lo que ha despertado el interés de múltiples actores por el potencial comercial de estas nuevas vías de navegación. Fundamentalmente, se trata de tres rutas: el Paso del Noroeste (*Northwest Passage*), que conecta el Océano Atlántico con el Océano Pacífico a través del archipiélago canadiense; la Ruta del Mar del Norte (*Northern Sea Route*), que los conecta atravesando las costas de Rusia; y la Ruta Transpolar (*Transpolar Sea Route*), que atraviesa el Ártico en su zona meridional (ver *Figura 4*) (Carrillo Arias, 2021). Sobre el Paso del Noroeste, y como será abordado con posterioridad, existe una disputa entre Canadá y otros actores como Estados Unidos y la UE acerca de su estatus legal, que estará presente también en la administración Trudeau.

Figura 4



Fuente: The Economist (2024)

Si bien estas rutas aún no son navegables en su totalidad ni durante todo el año, lo cierto es que de volverse viables representarán una alternativa a otras rutas marítimas como el Canal de Panamá o el Canal de Suez, al permitir una considerable reducción de los tiempos de navegación, y, por consiguiente, de los costos de transporte (The Economist, 2024). A modo de ejemplo, Añorve Añorve (2008) expone que el Paso del Noroeste reduciría el trayecto de Seattle a Rotterdam en un 25% en comparación con el Canal de Panamá, lo que representa una reducción del 20% en el costo.

No es un dato menor que existen numerosos estudios (Borgerson, 2008; Fiscor, 2007; Little & Ford, 2006) que presentan diferentes estimaciones acerca de cuándo dichas rutas serán transitables, pero lo cierto es que, a pesar de las discrepancias en torno a las fechas estimadas, todos coinciden en que al ritmo actual de deshielo sucederá, lo que significaría una enorme oportunidad comercial y económica.

Lo expuesto anteriormente explica, en gran medida, la creciente importancia geopolítica de la región. Frente a sus vastos y potenciales recursos, junto con las oportunidades económicas, resulta lógico que los Estados busquen asegurar su soberanía allí para poder explotar estratégicamente sus riquezas y consolidar su influencia, dando lugar a aquellas rivalidades de poder por territorios a las que se refiere Lacoste (2011), tal fue desarrollado en el apartado introductorio. Así, la geopolítica es cada vez más un elemento esencial para analizar la relevancia de la región ártica en las agendas nacional e internacionales.

1.3 El Ártico en la agenda internacional y canadiense: ¿cooperación o competencia?

Es importante tener en cuenta que, a pesar de su creciente relevancia, el Ártico permaneció durante siglos al margen de las grandes dinámicas del sistema internacional. Las condiciones extremas de la región limitaron la presencia humana permanente y la explotación de sus recursos naturales. Esta inaccesibilidad relegó a la región a un papel periférico en el sistema internacional, al no ser considerada estratégicamente relevante ni como ruta de comercio ni como espacio de confrontación entre potencias (Aguilera Aranda, 2023).

1.3.1 Exploración y primeros reclamos de soberanía

Por mucho tiempo, el Ártico fue percibido como un territorio de exploración, “a setting in which fame and fortune could be gained”⁷ (Keskitalo, 2004, p. 26). Las expediciones eran impulsadas tanto por la búsqueda de nuevas rutas comerciales como por el afán y la hazaña de aventurarse en lo desconocido, además de motivaciones científicas y la aspiración de prestigio nacional. Durante este período de exploración, los *stakeholders* no se limitaron sólo a los Estados árticos: también participaron naciones como Alemania, Italia, Polonia y el Reino Unido, así como actores no estatales, entre ellos científicos, viajeros y aventureros (Keskitalo, 2004).

A pesar de esto, se puede identificar una primera iniciativa de cooperación ártica en el año 1879, con la creación de la Comisión Internacional Polar, la cual organizó el primer Año Polar Internacional entre 1882 y 1883, y luego nuevamente entre 1932 y 1933. Su objetivo era impulsar el conocimiento de ambas áreas polares, es decir, sobre el Ártico y la Antártida, a través del establecimiento de estaciones científicas en las dos regiones. Estas iniciativas promovieron investigaciones en meteorología, geomagnetismo, glaciología, oceanografía y exploración geográfica. En 1957-1958, el Año Geofísico Internacional amplió estos esfuerzos, consolidando la cooperación científica polar (Keskitalo, 2004).

Sin embargo, paulatinamente a lo largo del siglo XX comenzó a adquirir mayor relevancia la dimensión geopolítica, “con la consolidación del ejercicio de soberanía sobre diversos territorios por parte de varios Estados, y con la apropiación de otros cuya soberanía no estaba suficientemente determinada” (Aguilera Aranda, 2023, p. 112). Aquí entra en juego el concepto de soberanía en su dimensión territorial tal cual se presentó anteriormente: los gobiernos comienzan a asegurar el ejercicio de sus competencias estatales sobre porciones de territorios árticos (Remiro Brotons, 2007). A modo de ejemplo, a partir de su independencia en 1905, Noruega procuró llevar adelante exploraciones y reivindicaciones territoriales; en 1919 Dinamarca se anexionó la isla de Groenlandia. Incluso en 1933 la Corte Permanente de Justicia Internacional debió resolver una disputa por territorios árticos entre Noruega y Dinamarca.

En lo que se refiere a Canadá, el gobierno comenzó a realizar actos de soberanía en el Ártico tras la transferencia de sus posesiones árticas por parte de Gran Bretaña en 1880. A partir de entonces, implementó diversas estrategias para reforzar su presencia en la región,

⁷ Un escenario en el que se podía alcanzar la fama y la fortuna (Traducción propia).

incluyendo el financiamiento de expediciones, el establecimiento de patrullas y la ocupación efectiva de territorios. En 1907, el senador canadiense Pascal Poirier propuso repartir el Ártico a partir de sectores en forma de triángulo, establecidos por la unión de los extremos de los Estados ribereños con el Polo Norte. Sobre esta base, en 1925 Canadá modificó su legislación interna para adjudicarse la soberanía sobre el Paso del Noroeste, dando lugar a la controversia previamente mencionada (Johanning Solís et al., 2020).

Pero a partir de aquí, Canadá no sólo construirá su soberanía sobre la región, sino también empezará a construir su imagen de nación ártica y a consolidar al *North* como parte de su identidad. Sharp (2021) destaca que ya a fines del siglo XIX existían grupos políticos que promovían la idea del Ártico como un elemento definitorio del carácter nacional de la reciente confederación canadiense⁸. En este discurso, el Norte era presentado como un entorno que forjaba una población fuerte, resiliente y masculina. Esta visión alentaba una identidad nacional vinculada a la dureza del clima y a una idea de superioridad moral y física frente a otras regiones, contribuyendo a una representación hipermasculinizada del colono y del vínculo con la tierra. Paralelamente, esto se vio influenciado por la extracción de recursos naturales del ártico canadiense a partir del descubrimiento de una mina de oro en Klondike en 1898 (Abele, 1987). Esta construcción simbólica también se reflejó en elementos identitarios más amplios, como el himno nacional canadiense, cuya letra, adoptada de facto desde los años treinta⁹, incluye la expresión “*The True North, strong and free*”, reforzando así la asociación entre el Norte y los valores fundacionales de la nación (Kallmann & Potvin, 2012).

Frente a los desafíos de sus reclamaciones, particularmente en la isla Ellesmere, donde Dinamarca la declaró “tierra de nadie” en 1919, Canadá respondió con la instalación de destacamentos policiales en puntos estratégicos y con patrullas de gran alcance. Estas medidas, junto con la apertura de oficinas de correos en zonas despobladas como prueba de soberanía y acuerdos diplomáticos que aseguraron el reconocimiento internacional de sus derechos sobre ciertas islas, consolidaron su presencia y soberanía en la región (W. M. Morrison, 2006).

También, cabe destacar, como parte de su estrategia para consolidar su soberanía, que en 1953 y 1955 el gobierno llevó a cabo la reubicación forzada de comunidades Inuit desde Inukjuak y Mittimatalik hacia las islas de Ellesmere y Cornwallis, creando asentamientos en

⁸ Canadá obtuvo su independencia de Gran Bretaña en 1867.

⁹ *O Canada*, el himno nacional de Canadá, fue adoptado de forma oficial en 1980 a través de la *National Anthem Act* (Kallmann & Potvin, 2012).

Resolute Bay y Grise Fiord, ubicados en el Ártico. Esta medida, impulsada en el contexto de la Guerra Fría, buscaba establecer una presencia permanente en áreas hasta entonces deshabitadas. No obstante, las condiciones extremas y la falta de recursos dificultaron la vida de los reubicados, quienes, a pesar de haberles prometido mejores condiciones de vida, enfrentaron grandes dificultades sin posibilidad de regresar a sus comunidades de origen. Estas acciones, aunque controversiales¹⁰, reflejan los esfuerzos de Canadá por asegurar su control sobre el Ártico y fortalecer su soberanía en la región (Madwar, 2018).

1.3.2 La securitización del Ártico

A medida que avanzaba el siglo XX, el Ártico dejó de ser únicamente un escenario de exploración y disputas de soberanía para convertirse en un espacio de creciente interés estratégico en el contexto de los conflictos globales, comenzando a tomar peso la variable de seguridad militar. Durante la Segunda Guerra Mundial, el Ártico cobró importancia estratégica como ruta de abastecimiento para los aliados, especialmente a través del puerto ruso de Murmansk. La región fue escenario de operaciones submarinas y enfrentamientos en el Atlántico Norte. Estados Unidos ocupó Groenlandia e Islandia para evitar que cayeran bajo control alemán, mientras que Japón invadió las Islas Aleutianas, demostrando la relevancia militar del Ártico en el conflicto (Aguilera Aranda, 2023). En este contexto, Canadá otorgó una mayor atención a la región, y en 1942, tras los ataques a Pearl Harbor, se crearon los *Pacific Coast Militia Rangers (PCMR)*, que luego se transformaron en los *Canadian Rangers* (Towell, s. f.).

Finalizada la guerra, lejos de perder relevancia, la región se consolidó como un espacio clave en la competencia geopolítica global (Figuroa González, 2008). Con el inicio de la Guerra Fría, el Ártico se transformó en una zona caliente debido a que era la región de mayor cercanía entre la Unión Soviética y Estados Unidos, las dos superpotencias. Esto condujo a que la región atravesase “una militarización y nuclearización sin precedentes” (Colacrai, 1998, p. 74) con el objetivo de repeler posibles ataques del adversario, dado que submarinos de ambos bloques navegaban por el Océano Ártico, a su vez que aparecía como el escenario ideal para el lanzamiento de misiles. En palabras de Aguilera Aranda (2023, pp. 113-114) “la defensa contra misiles intercontinentales, de un bando o del otro, se convirtió

¹⁰ En 2010, el gobierno de Canadá ofreció disculpas al pueblo Inuit por dicha acción. Ver Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada (2010).

igualmente en una obsesión para Washington, Ottawa y Moscú, por cuanto que la ruta más corta entre dichos países pasaba precisamente por el Ártico”.

Con ese trasfondo, el Ártico se volvió fundamental para Canadá en términos de seguridad nacional, dado que representaba el punto más vulnerable tanto del continente como del país. En 1947, como se adelantó, el gobierno institucionalizó los *Canadian Rangers* como una división de las *Canadian Armed Forces* (en adelante, CAF), encargadas de la vigilancia y defensa del Norte. Compuestos en gran parte por miembros de comunidades indígenas y locales, los *Rangers* desempeñaron un papel crucial en la consolidación de la presencia canadiense en la región, realizando patrullas de soberanía, vigilancia de actividades inusuales y operaciones de búsqueda y rescate en algunas de las zonas más inhóspitas del país, en un escenario de tensiones entre Occidente y el Oeste (W. M. Morrison, 2006).

Asimismo, la cooperación con Estados Unidos se intensificó. Para finales de los cuarenta, Washington y Ottawa construyeron y operaron estaciones meteorológicas en conjunto, y en 1958 establecieron el NORAD, con el objetivo de proveer defensa y control aéreo a Norteamérica, incluida la región ártica. A su vez, desarrollaron el *Distant Early Warning Line (DEW Line)*, unas líneas de radares que se colocaron, entre otros lugares, en el ártico canadiense para detectar posibles bombarderos soviéticos. Esta iniciativa fue seguida en 1959 del *Ballistic Missile Early Warning System*, una vez que la amenaza ya no eran los bombarderos sino los misiles balísticos, y finalmente por el *North Warning System* (en adelante, NWS) en 1985 (Bankes, 1987; Cunningham et al., 2024; Jensen & Hønneland, 2015).

Ahora bien, pese a esta estrecha colaboración en defensa, Canadá mantuvo una postura cautelosa respecto a su relación con Estados Unidos en el Ártico. Desde mediados de los años cuarenta, existía en Ottawa la preocupación de que una dependencia excesiva de Washington pudiera comprometer su soberanía en la región. Como ejemplo de esa percepción, un académico canadiense expresó:

“(...) for during the last 40 years the greatest practical threat to Canadian aspirations in the Arctic has been posed, curiously enough, by its formidable ally to the south, the United States of America. The issues have changed during these years but U.S. defence policy has continued to depend upon relatively free access to the Canadian Arctic, both lands and waters. Implicit in this policy has been the threat that while

Canadian cooperation is expected and appreciated, it might not always be strictly or legally necessary”¹¹ (Bankes, 1987, p. 285).

Estas reticencias explican porqué el primer ministro Laurent (1948-1957) y su secretario de Estado, Lester Pearson, expresaron en 1946 que Canadá deseaba trabajar “‘not only with the USA but with the other Arctic countries, Denmark, Norway and the Soviet Union,’ in fostering cooperative measures for the economic and communications development of the Arctic”¹² (Keskitalo, 2004, p. 65). Esta declaración puede leerse como un antecedente del rol que desempeñaría Canadá décadas más tarde al promover una visión del Ártico centrada en la cooperación multilateral y en cuestiones de desarrollo socioeconómico y protección del medioambiente, según será desarrollado en secciones siguientes.

Volviendo a la relación bilateral entre Estados Unidos y Canadá en el Ártico, existieron episodios de tensión entre ambos países en relación con la soberanía en la región. Uno de los más significativos ocurrió en 1969 y 1970 cuando el buque petrolero estadounidense *SS Manhattan* atravesó el Paso del Noroeste sin solicitar permiso a las autoridades canadienses, lo que provocó un fuerte debate y descontento entre la opinión pública, la cual entendió la acción como un desafío directo a la jurisdicción de Ottawa. Como respuesta, Canadá promulgó en 1970 la *Arctic Waters Pollution Prevention Act* (en adelante, AWPPA), que otorgó a las autoridades canadienses el derecho de controlar la navegación de cualquier embarcación, ya sea con bandera canadiense o extranjera, dentro del área marítima ártica reclamada por Canadá (Gavrilov et al., 2019).

Aunque la ley fue presentada como una medida para proteger el ecosistema ártico, su trasfondo tenía un claro componente soberanista, ya que buscaba reforzar el control canadiense sobre la región. Esto dado que, como señalan Reeves y Wang (2022), la administración de Pierre Trudeau en los años setenta impulsó un cambio significativo en el enfoque hacia la región, alejándose de una visión centrada exclusivamente en la seguridad y la defensa, y promoviendo una agenda más orientada a la conservación ambiental y el desarrollo socioeconómico sostenible. Esta nueva perspectiva sentó las bases para el rol protagónico que

¹¹ (...) pues, durante los últimos 40 años, la mayor amenaza práctica para las aspiraciones canadienses en el Ártico ha provenido, curiosamente, de su poderoso aliado del sur: Estados Unidos. A lo largo de los años, los temas en disputa han cambiado, pero la política de defensa estadounidense ha seguido dependiendo de un acceso relativamente libre al Ártico canadiense, tanto a sus tierras como a sus aguas. Implícita en esta política ha estado la amenaza de que, si bien se espera y se valora la cooperación de Canadá, esta podría no ser siempre estricta o legalmente necesaria (Traducción propia).

¹² ‘No sólo con EE.UU., sino también con los demás países árticos, Dinamarca, Noruega y la Unión Soviética,’ para fomentar medidas de cooperación en el desarrollo económico y de comunicaciones del Ártico (Traducción propia).

Canadá asumiría en las décadas siguientes en los procesos de cooperación y gobernanza regional.

Otro incidente similar tuvo lugar en 1985, con el buque estadounidense *Polar Sea*. En ese caso, el gobierno promulgó una enmienda a la AWPPA para delimitar con precisión las aguas árticas y establecer que el Paso del Noroeste son aguas interiores canadienses. Estos episodios fueron percibidos como una amenaza significativa a su soberanía sobre la región, lo que motivó la firma de un acuerdo con Estados Unidos donde se reconocía la disputa, pasando a un escenario de *agreeing to disagree* que se mantuvo a lo largo de los años.

Además, frente a estos hechos, comenzó a consolidarse con mayor fuerza la idea del Ártico como un componente central de la identidad canadiense. Ya el primer ministro John Diefenbaker (1957-1963) invocaba al *North* frente a la pregunta sobre la identidad de Canadá, así como autores como Pierre Berton en su obra *The Mysterious North* (1956) o Farley Mowat en *People of the Deer* (1952) y *Never Cry Wolf* (1963) utilizaron imágenes del Ártico como un recurso para expresar y retratar la identidad nacional.

A partir de los años setenta, estos elementos comenzaron a ser utilizados deliberadamente por el Estado como parte de una estrategia identitaria: reforzar el imaginario nacional a través de mitos y narrativas sobre el Norte, tanto para diferenciarse de la identidad estadounidense como para fortalecer su soberanía simbólica sobre la región (Abele, 1987; Keskitalo, 2004). Documentos y discursos oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores y del ministro de Asuntos Indígenas y Desarrollo del Norte de esos años reflejan esta tendencia, con declaraciones que describen al Norte como “a showpiece in which a distinct image of Canada can be identified and reflected for all Canadians and other nations to see”¹³ (Lackenbauer, 2020, p. 3).

En esa misma línea, Halstead (1989) –escribiendo cuatro años después del segundo episodio– señaló que, como resultado de esos incidentes percibidos como amenazas a la soberanía, se fortaleció la identidad ártica del país. En sus palabras, se observaba “la conviction *croissante* [énfasis agregado] des Canadiens que les enjeux du pays dans l'Arctique sont intimement liés à leur identité nationale et à leur rôle au niveau international”¹⁴ (p. 28).

¹³ Una vitrina donde puede identificarse y reflejarse una imagen distintiva de Canadá, tanto para los propios canadienses como para las demás naciones (Traducción propia).

¹⁴ La *creciente* convicción de los canadienses de que los intereses del país en el Ártico están íntimamente ligados a su identidad nacional y a su papel en el ámbito internacional (Traducción propia).

Esta creciente convicción permite entender cómo el Ártico dejó de ser sólo un espacio geográfico para convertirse en un eje estructurante de la identidad canadiense moderna.

Ahora bien, la dinámica bilateral mencionada entre las potencias de la región no fue exclusiva de Canadá, sino que caracterizó la dinámica del Ártico en general durante gran parte de la Guerra Fría. En estos años, y como indica Colacrai (1998), en la región prevalecieron las acciones unilaterales y bilaterales sobre las multilaterales. Así, la cooperación en la región se dio principalmente a través de acuerdos bilaterales, como el Acuerdo sobre Protección Marina firmado entre Canadá y Dinamarca en 1983, o decisiones unilaterales, como la declaración del gobierno autónomo de Groenlandia en 1984 de convertir la isla en una zona libre de armamento nuclear. El único acuerdo multilateral estrictamente ártico se estableció en 1973 con la firma de la Convención del Oso Polar, con el objeto de proteger a dicha especie de la caza comercial. Pero lo cierto es que no existieron otros acuerdos específicos para la región que involucraran a múltiples actores, salvo tratados más amplios con aplicación parcial al Ártico, como la CONVEMAR de 1982.

Al respecto de la CONVEMAR, Canadá jugó un rol destacado en la incorporación del Artículo 234¹⁵. Para esto, emprendió una campaña en diversos foros para “lograr la aceptación internacional de su derecho a regular el ambiente marino ‘único’ del Ártico” (Añorve Añorve, 2008, p. 38). Ottawa buscaba la creación de un régimen jurídico especial aplicable a la región ártica debido a sus singularidades, que permitiera un mayor control en pos de proteger el ambiente ártico (Gavrilov et al., 2019). El resultado fue la inclusión en el tratado de dicho artículo, perteneciente a la sección octava, titulada “Zonas cubiertas de hielo”. Conocido como la excepción ártica o como cláusula canadiense (Genest & Lasserre, 2015), el artículo otorga mayores facultades de regulación, al permitir “a los Estados costeros regular, prevenir, reducir o controlar la contaminación marina en áreas cubiertas por hielo dentro de su zona económica exclusiva” (Añorve Añorve, 2008, p. 38). Lo cierto es que la estrategia canadiense de incorporar este artículo se inspiró en su marco legislativo interno, y particularmente en la ya mencionada AWPPA.

¹⁵ “Los Estados ribereños tienen derecho a dictar y hacer cumplir leyes y reglamentos no discriminatorios para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por buques en las zonas cubiertas de hielo dentro de los límites de la zona económica exclusiva, donde la especial severidad de las condiciones climáticas y la presencia de hielo sobre esas zonas durante la mayor parte del año creen obstrucciones o peligros excepcionales para la navegación, y la contaminación del medio marino pueda causar daños de importancia al equilibrio ecológico o alterarlo en forma irreversible. Esas leyes y reglamentos respetarán debidamente la navegación y la protección y preservación del medio marino sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponible” (Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982, Artículo 234).

1.3.3 De la rivalidad a la cooperación: el rol de Canadá en la gobernanza ártica

Este enfoque normativo, basado en la defensa del Ártico como un entorno único que requiere regulaciones específicas anticipó, en cierta medida, el nuevo protagonismo que Canadá adoptaría en los procesos de gobernanza regional. Lejos de limitarse a iniciativas defensivas o unilaterales, Ottawa comenzó a posicionarse como impulsor de un orden cooperativo en la región, articulando sus intereses soberanos con una estrategia diplomática más activa.

Este viraje se inscribe en un contexto internacional más amplio, que hacia finales de los años ochenta y por diferentes factores, generó condiciones propicias para una gobernanza ártica más multilateral y coordinada, marcando el inicio de la llamada “concertación ártica” (Aguilera Aranda, 2023). El más significativo fue el cambio en la Unión Soviética y en sus relaciones con Occidente, seguido por su posterior disolución, lo que permitió dejar atrás la lógica del conflicto e impulsar un orden más cooperativo, reflejado también en el Ártico (Oude Elferink, 1992).

Asimismo, Young (1998) destaca otros elementos clave en este proceso, como el avance de la descentralización, que otorgó mayor protagonismo a los gobiernos subnacionales, y el fortalecimiento de las interacciones transnacionales entre las comunidades indígenas de la región. También puede mencionarse el surgimiento de las nuevas amenazas como un factor explicativo de este nuevo escenario. Como se adelantó en la Introducción, las amenazas a la seguridad ya no estarán dadas por un Estado territorial, sino por fenómenos transnacionales como el cambio climático y el terrorismo internacional, lo que requiere de una mayor cooperación entre los diferentes actores a fin de brindar una respuesta coordinada para hacer frente a las mismas (Font & Ortega Grasa, 2012; Patiño Moreno, 2013).

La transición hacia un enfoque más cooperativo en el Ártico propició el desarrollo de la gobernanza regional en dicha región. Como fue desarrollado, la misma se caracteriza por la existencia de “un conjunto de organizaciones, principios y reglas ordenadores del comportamiento de los Estados” (Nolte en Gómez Saraiva, 2020, p.43). El rol que Canadá jugó en este proceso fue clave y se enmarcó en una nueva estrategia del gobierno, así como en la creciente vinculación de la región con la identidad nacional. En 1986, un Comité Mixto del Senado y la Cámara de los Comunes encargado de pronunciarse sobre las relaciones internacionales del país, recomendó dotar a la política exterior canadiense de una *northern*

dimension, sugerencia que fue tomada por el gobierno (Keskitalo, 2004). La recomendación incluía:

“la financiación apropiada para el programa de intercambio con la URSS en la región ártica, profundización de las relaciones con Groenlandia, la elaboración de un ‘programa concertado’ de acuerdo de colaboración con los estados nórdicos y la búsqueda de cooperación con los restantes estados árticos y nórdicos con vistas a lograr la desmilitarización de la región ártica” (Colacrai, 1998, pp. 82-83).

De esta manera, la participación activa de Canadá en la construcción de un marco de cooperación regional en el Ártico respondió a una decisión deliberada de política exterior, que integró la dimensión del norte o dimensión ártica como eje estratégico. Esta orientación permitió al gobierno canadiense proyectar su influencia en la región, promoviendo iniciativas de colaboración con los países árticos, y fomentando un entorno propicio para la desmilitarización y la institucionalización de la gobernanza en el Ártico.

A continuación, se examina someramente dicho proceso y el papel fundamental de Canadá en el mismo.

Luego de la cumbre de Reikiavik de 1986 entre Ronald Reagan y Mijaíl Gorbachov, que inauguró un período de mayor armonía entre las superpotencias, el líder soviético pronunció un discurso en la ciudad de Murmansk en octubre de 1987¹⁶, en el que presentó la Iniciativa de Murmansk. En su alocución, Gorbachov propuso una serie de medidas para fomentar la cooperación entre los Estados árticos en áreas clave como la economía, la protección ambiental y la seguridad regional. Con esta propuesta, el líder soviético buscó poner fin a la confrontación de la Guerra Fría en la región, promoviendo el diálogo con Occidente y la reducción de la actividad militar en el Ártico. Este enfoque culminó con la firma del acuerdo de Cooperación Ambiental Militar del Ártico en 1990 entre Estados Unidos y la Unión Soviética y marcó un giro hacia una mayor cooperación en la región (Colacrai, 1998; Cunningham et al., 2024; Merchán Burgos, 2022; Oude Elferink, 1992; Romero Junquera, 2023).

De esta forma, el Ártico se transformó en un espacio de cooperación, dando lugar a un mayor grado de multilateralidad, con acuerdos destinados a preservar la región como un centro de investigación científica (Cunningham et al., 2024). En 1990, representantes de

¹⁶ La transcripción completa del discurso se puede encontrar en Gorbachov (1987).

diversas organizaciones científicas nacionales de los Estados árticos fundaron en Canadá el *International Arctic Science Committee* (en adelante, IASC), una organización científica no gubernamental creada para fomentar la consulta y la cooperación internacional en la investigación ártica (Oude Elferink, 1992).

A pesar de su carácter no gubernamental, los gobiernos desempeñaron un papel central en su creación, con un rol destacado de Canadá, Estados Unidos y la Unión Soviética (Smieszek, 2015). También se lo proveyó de una Junta Regional, encargada de asegurar que las actividades del Comité estén alineadas a los intereses de los Estados árticos (Young, 1998), lo que evidencia la politización del proceso y la voluntad de los Estados de influir en su desarrollo. El establecimiento del IASC fue un hito en los esfuerzos cooperativos en la región y sentó las bases para futuras iniciativas multilaterales al consolidar la investigación científica como un eje clave en la gobernanza del Ártico (Smieszek, 2015).

Otro hito importante en la gobernanza ártica que ilustra ese nuevo espíritu colaborativo en la región fue el Proceso de Rovaniemi, producto de una iniciativa diplomática de Finlandia para establecer una estrategia común en materia ambiental. El proceso comenzó en 1989, cuando Helsinki convocó a los ocho Estados árticos a una serie de reuniones multilaterales con el objetivo de coordinar esfuerzos para la protección del medioambiente en la región. Como resultado de estas negociaciones, en 1991 se firmó en Rovaniemi la *Arctic Environmental Protection Strategy* (en adelante, AEPS)¹⁷. Este acuerdo fue clave en la cooperación internacional en la región, al sentar las bases para el desarrollo de iniciativas ambientales conjuntas y establecer un marco institucional para el diálogo entre los países árticos (Heikkilä, s. f., 2016; Keskitalo, 2004).

La AEPS se estructuró en torno a cuatro programas principales: el Programa de Monitoreo y Evaluación del Ártico; el Programa de Conservación de la Flora y Fauna del Ártico, originalmente propuesto por el *Canadian Wildlife Service*; el Programa de Protección del Medio Marino del Ártico; y el Programa de Prevención, Preparación y Respuesta ante Emergencias (Huebert, 1997; Young, 1998).

Si bien la AEPS suele atribuirse a la iniciativa finlandesa, el protagonismo de Canadá en su diseño fue fundamental. A pesar de que Finlandia lideró la convocatoria, desempeñó un papel relativamente discreto en la instrumentación del acuerdo, lo que permitió que la visión canadiense sobre la gobernanza ártica quedara ampliamente reflejada en la estrategia final

¹⁷ El acuerdo se puede encontrar en Young (1998, pp. 202-216).

(Young, 1998). En particular, el negociador canadiense Garth Bangay, funcionario del Departamento de Asuntos Indígenas y del Norte, jugó un rol central en la redacción de la AEPS, convirtiéndose en el principal arquitecto del documento. Su influencia fue tal que el contenido final de la estrategia se alineó en gran medida con los intereses de Ottawa, lo que llevó a algunos analistas a señalar que la AEPS reflejaba más el pensamiento canadiense que el finlandés. De hecho, casi todos los ejemplos de contaminación ambiental mencionados en la estrategia provenían de Canadá, lo que evidencia el grado de influencia de Ottawa en la elaboración del documento (Huebert, 1997).

Desde un inicio, Canadá intentó ampliar el alcance del acuerdo para incluir una dimensión de desarrollo sostenible, proponiendo que se denominara “Estrategia de Desarrollo Sostenible del Ártico” en lugar de limitarse a la protección ambiental. Aunque esta propuesta fue rechazada en ese momento, fue retomada más adelante con la creación del Consejo Ártico (Huebert, 1997).

Otro de los principales aportes canadienses a la AEPS fue la inclusión de los pueblos indígenas en el proceso. Canadá promovió activamente la participación de organizaciones indígenas, como la *Inuit Circumpolar Conference* (en adelante, ICC)¹⁸, con quienes mantenía estrechos lazos políticos. Gracias a este impulso, los pueblos indígenas adquirieron un estatus especial dentro de la gobernanza ártica, obteniendo el derecho a participar en las reuniones y en los grupos de trabajo de la AEPS, aunque sin derecho a voto. Esta estructura sentó un precedente clave que luego se formalizaría en el Consejo Ártico con la figura de los “Participantes Permanentes” (Huebert, 1998).

Aunque la AEPS no tenía carácter jurídicamente vinculante, representó un avance significativo en la cooperación multilateral en la región. Como se retoma más adelante, las estructuras y principios desarrollados en este marco fueron posteriormente absorbidos por el Consejo Ártico, que amplió la agenda de cooperación más allá de la dimensión ambiental para incluir cuestiones de desarrollo sostenible y asuntos socioeconómicos.

Con este nuevo espíritu colaborativo hacia la región como trasfondo, se estableció la principal institución del sistema de gobernanza ártica, a saber, el Consejo Ártico. Su creación fue producto de la iniciativa de Canadá, incluso “the government of Canada treated the AEPS as a stepping stone on the route to creating the Arctic Council, an idea that became known in

¹⁸ Una organización internacional no-gubernamental para la cooperación de los Inuit de Canadá, Alaska, Groenlandia y Rusia (Keskitalo, 2004). En 2006, la organización modificó su nombre para pasar a llamarse *Inuit Circumpolar Council*.

Arctic circles as *the Canadian initiative* [énfasis agregado]”¹⁹ (Young, 1998, p. 158). Lo cierto es que, con anterioridad a la iniciativa de Finlandia, Canadá ya había empezado a trabajar en la creación de una organización internacional dedicada al tratamiento de las diferentes problemáticas de la región, lo que derivó finalmente en la creación del Consejo en 1996.

Como fue mencionado, ya en los años cuarenta Canadá había hecho un llamamiento a la cooperación en la región. Posteriormente, en los setenta, y en el marco de la controversia con Estados Unidos y la AWPPA, en los círculos académicos surgió la propuesta de institucionalizar esa cooperación ártica en una organización regional entre los cinco Estados con costas al Océano Ártico:

“The most urgent objective of Canadian policy...is the development of a body of Arctic basin consensus, perhaps an Arctic Basin Treaty Canadian Arctic policy...offers a superb opportunity for Canadian leadership in the development of an Arctic basin systems approach having relevance to the polar area as a whole and to the Canadian archipelago and its waters in particular”²⁰ (Cohen en Keskitalo, 2004, p. 81)

A partir de allí, la propuesta fue reiterada en distintos seminarios y cursos, hasta que finalmente fue tomada por el Grupo de Trabajo sobre el Norte y las Relaciones Internacionales en su Informe de 1988 (Pharand, 1992), el cual fue bien recibido por el gobierno de Canadá. En 1989, el entonces primer ministro canadiense Brian Mulroney (1984-1993), en el marco de una visita a la Unión Soviética por la firma de acuerdos bilaterales árticos, expresó al final de su discurso en el Instituto Ártico y Antártico de Leningrado: “why not a council of Arctic Countries eventually coming into existence to coordinate and promote cooperation among them?”²¹ (Keskitalo, 2004).

De esta manera, y en simultáneo a la iniciativa de Finlandia, se creó el “Panel del Consejo Ártico”²², y para 1990, la idea ya había tomado carácter oficial, cuando Joe Clark, secretario de Estado para Asuntos Exteriores declaró:

¹⁹ El gobierno de Canadá entendió a la AEPS como el primer paso en el camino hacia la creación del Consejo Ártico, una idea que pasó a conocerse como *la iniciativa canadiense* en los círculos árticos (Traducción propia).

²⁰ El objetivo más urgente de la política canadiense es desarrollar un consenso en la cuenca del Ártico, posiblemente a través de un Tratado de la Cuenca del Ártico. La política ártica de Canadá representa una excelente oportunidad para que el país lidere el desarrollo de un enfoque sistémico para la cuenca del Ártico, con impacto tanto en toda la región polar como en el archipiélago canadiense y sus aguas en particular (Traducción propia).

²¹ ¿Por qué no un consejo de países árticos que eventualmente llegue a existir para coordinar y promover la cooperación entre ellos? (Traducción propia).

²² Integrado por el Comité Canadiense de Recursos Árticos (CARC), la ICC y el Centro Canadiense de Control de Armas (Keskitalo, 2004).

“The Government believes that now is the time to move forward to establish that Arctic Council. We will raise the proposal at a ministerial meeting in Finland next spring on environmental co-operation. Canada is willing to host a small secretariat for this Council and contribute to sustaining it from the outset”²³ (Clark en Pharand, 1991).

Así, Canadá presentó su iniciativa en la Reunión Ministerial de Rovaniemi. Sin embargo, la misma no estuvo exenta de críticas: la iniciativa del Consejo Ártico fue percibida por muchos como una proyección de la agenda doméstica y de política exterior de Canadá más que como un esfuerzo de cooperación circumpolar verdaderamente inclusivo. Algunos actores expresaron escepticismo sobre la necesidad de una nueva estructura cuando ya existían varios foros de cooperación en la región, mientras que otros, como Estados Unidos, mostraron reticencia a incluir de manera prominente a los pueblos indígenas dentro del Consejo (Keskitalo, 2004; Lackenbauer, 2020).

A pesar de estas reservas y de los debates sobre su alcance, la propuesta canadiense logró superar la resistencia inicial. Luego de una reunión entre el primer ministro Jean Chrétien (1993-2003) y el presidente estadounidense Bill Clinton en 1995, donde Estados Unidos aceptó formar parte de las negociaciones, se firmó al año siguiente, la Declaración de Ottawa, estableciéndose formalmente el Consejo Ártico y sentando las bases de la gobernanza en la región (Colacrai, 1998).

Al tratarse de la principal institución de la gobernanza ártica, resulta necesario precisar algunos elementos particulares del mismo a fin de comprender mejor su estructura, su funcionamiento y su importancia en la política exterior ártica canadiense.

El Consejo Ártico promueve la cooperación entre los Estados árticos, integrando a las comunidades indígenas y otros habitantes de la región, con un enfoque en el desarrollo sostenible y la protección ambiental y excluye explícitamente los temas de seguridad militar, al expresar “the Arctic Council should not deal with matters related to military security”²⁴ (Declaración de Ottawa, 1996). Además, y como fue mencionado, el Consejo asumió la

²³ El Gobierno considera que ha llegado el momento de avanzar hacia el establecimiento de ese Consejo Ártico. Presentaremos la propuesta en una reunión ministerial sobre cooperación ambiental que se celebrará en Finlandia la próxima primavera. Canadá está dispuesto a albergar una pequeña secretaria para este Consejo y contribuir a su mantenimiento desde el principio (Traducción propia).

²⁴ El Consejo Ártico no debería ocuparse de asuntos relacionados con la seguridad militar (Traducción propia).

coordinación de los cuatro programas y de la Secretaría de Pueblos Indígenas establecidos por la AEPS.

La Declaración de Ottawa funciona como un instrumento constitutivo; define como Estados miembros a los ocho signatarios, pero excluye a otros países como Estados árticos y evita así delimitar formalmente la región. Se trata por lo tanto de un foro intergubernamental, y no de una organización internacional, ya que las partes decidieron no dotarlo de personalidad jurídica²⁵.

Junto a los Estados miembros, el Consejo reconoce a los Participantes Permanentes, representantes de los pueblos indígenas, cuya inclusión fue promovida principalmente por Canadá. Esto les otorgó a dichas comunidades un reconocimiento institucional dentro del sistema de gobernanza ártico y les garantiza participación en condiciones de igualdad en las reuniones, aunque con la limitación de que el número de Estados miembros siempre debe superar al de Participantes Permanentes. Actualmente, ostentan este estatus seis organizaciones indígenas, entre las cuales se encuentra también el ya mencionado ICC, junto con la Asociación Internacional de Aleut, el Consejo Athabascano Ártico, el Consejo Internacional Gwich'in, la Asociación Rusa de los Pueblos Indígenas del Norte y el Consejo Saami.

También existen observadores, entre ellos Estados no árticos como Alemania, Francia, Reino Unido, China, India y Corea del Sur, así como organizaciones como la Organización Marítima Internacional (OMI), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y la Universidad del Ártico. Su rol es limitado: no tienen voto y requieren autorización para intervenir, manteniéndose siempre bajo el control de los Estados miembros, quienes deben aprobar su incorporación y evaluar su desempeño.

En cuanto a su funcionamiento, el Consejo toma decisiones por consenso y rota su presidencia entre los Estados cada dos años, habiendo ocupado Canadá la primera presidencia entre 1996 y 1998 y de nuevo entre 2013 y 2015. Su actividad se organiza en tres niveles: el ministerial, donde los ministros de Relaciones Exteriores se reúnen bianualmente para evaluar avances y definir prioridades; el de los *Senior Arctic Officials* (en adelante, SAOs), quienes supervisan el trabajo entre reuniones ministeriales y actúan como enlace entre el nivel político y el nivel técnico-científico; y el de los grupos de trabajo permanentes, encargados de la

²⁵ La decisión obedece tanto a razones presupuestarias y de política doméstica, como también para evitar que la inclusión de los pueblos indígenas en una organización internacional consagre su derecho a la autodeterminación, pudiendo esto poner en riesgo la integridad territorial de las partes (Aguilera Aranda, 2023).

investigación técnica y científica, que pueden ser complementados por grupos de expertos para tratar temas urgentes. Estas estructuras permiten la evaluación constante de los cambios en el Ártico y la formulación de recomendaciones para la acción gubernamental.

Otro aporte de Canadá a la gobernanza regional del Ártico se dio con respecto a la creación de la Universidad del Ártico, una red de universidades y centros de estudios interesados en promover la educación y la investigación en la región. La propuesta fue presentada en forma conjunta por Canadá y Suecia en 1997 en el marco del Consejo Ártico, y fue establecida formalmente en 2001. Pero la influencia de Canadá no se limitó allí, sino que su diseño académico y enfoque tuvieron una fuerte impronta canadiense, particularmente a través del concepto de *Northern Studies*, una tradición académica iniciada en universidades canadienses en los años sesenta, que sirvió de modelo para definir la educación sobre el Ártico en la nueva institución. También se destaca la participación de la Asociación de Universidades Canadienses para Estudios del Norte y la influencia canadiense en la visión de la Universidad como una herramienta para el desarrollo de comunidades indígenas y del norte (Keskitalo, 2004).

Todas estas iniciativas y avances diplomáticos ilustran el nuevo espíritu de cooperación que imperaba en la época, y contribuyeron a la consolidación del llamado “excepcionalismo ártico”, entendido como la idea de que el Ártico era una región donde la cooperación prevalecía sobre el conflicto (Dodds, 2021). Paralelamente, ponen de manifiesto el rol líder de Canadá en la construcción de la gobernanza regional y de dicho excepcionalismo.

Así, en estos años, la aproximación al Ártico transitó de manera cooperativa. Durante las primeras dos décadas del Consejo Ártico, este foro fue considerado un caso ejemplar de éxito diplomático, impulsando acuerdos clave en materia ambiental y de cooperación científica. Entre sus logros más destacados se encuentran su papel en la generación de consenso para la Convención de Estocolmo (2001) sobre contaminantes orgánicos persistentes, la Convención de Minamata (2013) sobre mercurio y el *Arctic Climate Impact Assessment* (2004), que contribuyó significativamente a la comprensión del cambio climático en el Ártico. El Consejo facilitó la negociación de tres acuerdos legalmente vinculantes en materia de búsqueda y rescate (2011), respuesta a derrames de petróleo (2013) y cooperación científica (2017) (Jóhannesson, 2022).

Durante este período, el enfoque de Canadá hacia el Ártico estuvo marcado por un énfasis en la seguridad en su dimensión humana y ambiental, dejando en un segundo plano las cuestiones de soberanía, más ligadas a la dimensión militar. Tanto la administración conservador-progresista de Brian Mulroney, como las liberales de Jean Chrétien y de Paul Martin (2003-2006), se caracterizaron por priorizar la cooperación internacional con otros Estados árticos, la protección del medioambiente y el desarrollo sostenible de las comunidades del norte. En este contexto, las preocupaciones geopolíticas tradicionales fueron desplazadas por una visión del Ártico como espacio de colaboración y diálogo, más que como escenario de competencia interestatal (Lackenbauer, 2020).

Este énfasis en aspectos más *soft* y la identificación de amenazas no tradicionales se manifiesta en las distintas estrategias lanzadas por estos gobiernos para la región. Los documentos *Looking North: Canada's Arctic Commitment* (1989), *The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy* (2000) e *International Policy Statement: The Northern Dimension* (2005) exponen las líneas estratégicas de cada administración, identificando los principales pilares que orientaron su política hacia el Ártico. Estos documentos destacan el objetivo de ejercer un rol de liderazgo regional y de promover el desarrollo de la ciencia ártica, aspectos que, como se expuso anteriormente, habían aparecido en los ámbitos académicos en la década de los setenta.

A su vez, dichos documentos dan por sentado la valoración identitaria de Canadá con relación a la región. En los mismos se pueden leer pasajes como “Canada is a northern country (...) it is Canada's North that has helped shape our national and international identity”; “A sense of northerness has long been central to the Canadian identity”; “a unique opportunity exists for bringing to bear Canada's northern identity and expertise, and translating them into broader influence”; “The Arctic identity that Canada shares with Russia”²⁶. Estas referencias muestran que, para Canadá, el Ártico ya no era sólo una región estratégica, sino una parte consolidada de su identidad nacional. En estas estrategias se afirmaba con claridad que el Norte había moldeado la identidad canadiense, tanto en el plano interno como en su proyección internacional. Esta identidad ártica, ya asumida y naturalizada, tenía un valor simbólico y orientaba las acciones exteriores del país.

²⁶ Canadá es un país del norte (...) es precisamente el Norte canadiense el que ha contribuido a formar nuestra identidad tanto nacional como internacional; Un sentido de lo norteño ha sido durante mucho tiempo central en la identidad canadiense; Existe una oportunidad única para aprovechar la identidad y la experiencia norteñas de Canadá, y traducirlas en una influencia más amplia; La identidad ártica que Canadá comparte con Rusia (Traducción propia).

Por otra parte, resulta interesante destacar que, a comienzos de los años 2000, el creciente consenso científico sobre los efectos del cambio climático en el Ártico llevó a algunos académicos canadienses a plantear la necesidad de una estrategia ártica más proactiva. Ante la posibilidad de una futura “crisis de soberanía”, advirtieron que el deshielo podría reactivar disputas sobre el estatus legal del Paso del Noroeste y aumentar la competencia internacional por recursos naturales en la región. En ese contexto, sostuvieron que el derecho internacional y la cooperación con otros Estados árticos serían insuficientes, y propusieron fortalecer la presencia militar canadiense como mecanismo clave para defender su soberanía (Lackenbauer, 2020).

Otro dato importante es que, en 2003 Canadá ratificó la CONVEMAR. Conforme a lo establecido por dicho instrumento, los Estados parte cuentan con un plazo de 10 años desde el momento de su ratificación para presentar su solicitud de extensión de la plataforma continental. Este es un aspecto importante de la política exterior ártica canadiense en cuanto implica la determinación de la soberanía del país sobre el área marina del Ártico, y tendrá incidencias en las administraciones sucesivas, incluida la de Trudeau, que serán abordadas posteriormente.

1.3.4 Excepcionalismo ártico en riesgo

Con el tiempo, la visión cooperativa comenzó a verse desafiada. Desde 2006, el Ártico ha vuelto a ocupar un lugar central en la política internacional y en las prioridades estratégicas de Canadá. Como señala Dolata-Kreutzkamp (2009), durante el siglo XX la región sólo captaba la atención pública canadiense en el contexto de disputas de soberanía con Estados Unidos, pero como se adelantó, en el siglo XXI su relevancia ha crecido significativamente. La combinación del deshielo acelerado, la creciente preocupación por el cambio climático y la búsqueda de nuevas fuentes de energía en un contexto de incertidumbre y alza en los precios del petróleo convirtieron al Ártico en un foco de interés global. Esto intensificó la competencia entre los principales actores de la región, como Rusia, Canadá y otras naciones occidentales, así como entre Estados no árticos, como China, que comenzaron a buscar mayor influencia en la gobernanza del Ártico. De esta manera, el control de los recursos naturales y de las rutas marítimas emergentes ha transformado la región nuevamente en un espacio de creciente rivalidad estratégica (Cunningham et al., 2024; Dolata-Kreutzkamp, 2009).

El punto de inflexión se dio en agosto de 2007 cuando Rusia plantó una bandera en el fondo del Polo Norte en el marco de su expedición *Arktika*. La misión tenía como fin recabar

pruebas para demostrar que su plataforma continental se extendía hasta el Polo Norte, y a modo de gesto simbólico de reclamo, plantaron la bandera rusa en una cápsula de titanio en el lecho marino. En Rusia, el tono de la prensa y de la opinión pública fue triunfante: a modo de ejemplo, Artur Chilingarov, miembro de la Duma y quien estuvo a cargo de la expedición, expresó “If someone doesn't like this, let them go down themselves ... and then try to put something there. Russia must win. Russia has what it takes to win. *The Arctic has always been Russian* [énfasis agregado]”²⁷ (NBC News, 2007).

Esta acción generó indignación y respuesta entre los Estados árticos, con Washington y Copenhague, lanzando expediciones al Ártico en los días subsiguientes (Midkhatovich Yenikeeff & Fenton Krysiak, 2007). Por su parte, la respuesta de Canadá fue mucho más vigorosa. Ottawa desestimó la acción al definirla como *just a show* y Peter MacKay, entonces ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, declaró: “This isn't the 15th century. You can't go around the world and just plant flags and say: ‘We're claiming this territory’”²⁸ (MacKay en Parfitt, 2007).

Este nuevo escenario internacional influyó en la política ártica del primer ministro Harper (2006-2015), quien visitó los Territorios del Noroeste y Nunavut, dos de los tres territorios federales de Canadá²⁹, ubicados en la región ártica, como una forma simbólica de afirmar la soberanía del país en la región. Para el conservador, el Ártico fue un eje central tanto en su campaña electoral como en su gobierno. “The Harper government, more than others, has made the Arctic a key national/foreign policy priority”³⁰ (Charron et al., 2012, pp. 45-46). Desde el inicio, la región ocupó un lugar destacado en su plataforma política. Como señala Dolata (2015), el entonces candidato criticó al gobierno liberal predecesor por no abordar ese “tema crucial de soberanía nacional” y advirtió que era hora de actuar, al mismo tiempo que prometía que un gobierno conservador haría las inversiones militares necesarias.

Estas declaraciones anticiparon el enfoque que su administración adoptaría en relación con el Ártico, caracterizado por una mayor securitización, militarización y defensa de la soberanía. Este giro representó uno de los cambios más notorios respecto a sus predecesores.

²⁷ Si alguien no está de acuerdo, que baje por su cuenta... y luego intente colocar algo allí. Rusia debe ganar. Rusia tiene lo necesario para hacerlo. *El Ártico ha sido siempre ruso* (Traducción propia).

²⁸ Este no es el siglo XV. No puedes ir alrededor del mundo, plantar una bandera y decir que estás reclamando ese territorio (Traducción propia).

²⁹ Canadá se divide administrativamente en trece entidades federales, diez de las cuales son provincias y las restantes tres territorios.

³⁰ El gobierno de Harper, más que otros, convirtió al Ártico en una prioridad clave de la política nacional y exterior (Traducción propia).

Aunque, como advierte Dolata (2015), este cambio fue de grado más que de paradigma: la retórica conservadora amplificó la relevancia de la soberanía ártica en el debate político, pero no introdujo un enfoque totalmente inédito. De hecho, la preocupación por fortalecer la presencia militar en la región no fue exclusiva de los conservadores. También el Partido Liberal, en su campaña de 2006, propuso un programa para reforzar las capacidades militares en el Ártico con el objetivo de defender la región. Esto sugiere que el giro en la política ártica canadiense no fue únicamente producto de Harper, sino una respuesta a cambios en las dinámicas globales. En esta línea, Dolata (2015) señala que:

“This securitization in itself did not represent a radical shift from the preceding Liberal government who had already reintroduced annual military exercises in the North and used some of the very same rhetoric and discourses of Arctic sovereignty that had been around since the 1950s”³¹ (p. 139).

Un claro ejemplo de esta continuidad fue la enérgica respuesta del primer ministro Martin ante la disputa con Dinamarca por la Isla Hans, un conflicto que data de los años XX y que, como se aborda en el siguiente capítulo, será resuelto por Trudeau. Además, en el *International Policy Statement* de 2005 mencionado previamente, el gobierno liberal identificó al Ártico como un área prioritaria, en vistas de “increased security threats, a changed distribution of global power, challenges to existing international institutions, and transformation of the global economy”³² (Lackenbauer, 2020, p. xix). No obstante, lo que diferenció a la administración Harper fue el énfasis y la hipérbole con los que impulsó su discurso soberanista (Genest & Lasserre, 2015).

Este enfoque quedó plasmado en su emblemático slogan: “*use it or lose it*”. En julio de 2007, Harper reafirmó su visión sobre la defensa de la soberanía ártica al declarar: “Canada has a choice when it comes to defending our sovereignty in the Arctic; either *we use it or we lose it* [énfasis agregado]”³³ (Harper en Genest & Lasserre, 2015). Su Estrategia de Defensa de 2009, incluía un plan que buscaba aumentar la presencia militar en el Ártico e incluía sistemas de monitoreo de barcos, rompehielos, puertos de aguas profundas, aeronaves

³¹ Esta securitización, en sí misma, no representó un cambio radical con respecto al gobierno Liberal anterior, que ya había reintroducido ejercicios militares anuales en el Norte y utilizaba parte de la misma retórica y los mismos discursos sobre la soberanía ártica que circulaban desde la década de 1950 (Traducción propia).

³² Amenazas de seguridad en aumento, una redistribución del poder global, desafíos a las instituciones internacionales existentes y una transformación de la economía mundial (Traducción propia).

³³ Canadá tiene una elección cuando se trata de defender nuestra soberanía en el Ártico: *o la usamos, o la perdemos* (Traducción propia).

de búsqueda y rescate y de vigilancia, centros de entrenamiento militar y apoyo a los *Canadian Rangers* (Dolata, 2015).

Bajo su gobierno se dio inicio en 2007 a la Operación Nanook, una serie de ejercicios militares anuales en el Ártico canadiense con el objetivo de reforzar la soberanía de Canadá en la región y mejorar la capacidad de respuesta ante emergencias y amenazas de seguridad, y que se consolidaron como una práctica sostenida en el tiempo. A lo largo de los años, la Operación Nanook continuó realizándose durante la administración de Trudeau, lo que refleja un consenso más amplio en torno a la importancia estratégica del Ártico y a la necesidad de mantener una presencia activa en la región (Lajeunesse & Lackenbauer, 2017).

Otra característica de la política ártica de Harper fue el cambio en la constelación de *stakeholders* (Dolata-Kreutzkamp, 2009), en la definición de los actores legítimos en la gobernanza de la región. En las décadas previas, Canadá había ido incorporando gradualmente a los pueblos indígenas como interlocutores válidos en los procesos de toma de decisiones sobre el Ártico, promoviendo la participación de sus organizaciones representativas en espacios de diálogo y cooperación. Asimismo, en términos interestatales, Ottawa fue ampliando su concepción de los actores relevantes en la región, pasando de priorizar a los Estados ribereños hacia una noción más inclusiva que reconocía a los ocho Estados con territorio en el Ártico como parte de ese entramado regional.

Sin embargo, el gobierno de Harper intentó reorientar el enfoque hacia una gobernanza centrada en un grupo más reducido de actores. Según su administración, la toma de decisiones en la región debía recaer en las potencias con mayor influencia, un planteo que fue explícitamente respaldado por el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Lawrence Cannon, quien afirmó que estos países debían “establecer la agenda para una gestión responsable en la región” (Coppes & Herrmann, 2015). Así, se volvió relevante el *Arctic Five*, como una instancia de diálogo entre los cinco Estados con costas en el Océano Ártico que excluía no sólo a Islandia, Finlandia y Suecia, sino también a los grupos indígenas que participan como Participantes Permanentes en el Consejo Ártico. Sobre esto, resulta interesante mencionar que el gobierno de Canadá fue el único, junto a Australia, Estados Unidos y Nueva Zelanda, que votó en contra de la Resolución 61/295 de 2007 de la Asamblea

General de Naciones Unidas, conocida como Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas³⁴.

Si bien la cooperación entre los cinco Estados ribereños no era algo nuevo, en 2008 fue la primera vez que tuvo lugar a nivel ministerial y que se acordaron ciertos principios generales que fueron más allá de un tema en específico. Esto se dio en el marco de la Conferencia sobre el Océano Ártico, organizada en Groenlandia. Allí, los cinco Estados adoptaron la Declaración de Ilulissat en respuesta al llamado de actores no árticos como científicos, el Parlamento Europeo o diferentes ONGs por establecer una institución de gobernanza más robusta, al estilo del Tratado Antártico. Frente a esto, el *Arctic Five* emitió dicha declaración, donde rechazaron la necesidad de un nuevo régimen legal para el océano, reafirmando el marco legal existente, en particular la CONVEMAR, para la resolución de las controversias sobre los límites de las plataformas continentales (Dolata-Kreutzkamp, 2009; R. Gillies, 2010; Rahbek-Clemmensen & Thomasen, 2020).

Como parte de esta estrategia, en 2010, Canadá organizó una segunda cumbre del *Arctic Five*, con el objetivo de lanzar una segunda declaración. Aunque finalmente esta declaración no se dio, el propio hecho de haber organizado el encuentro demuestra la voluntad de Harper de darle continuidad a dicho foro reducido. Esta exclusión de los restantes Estados árticos y de los pueblos indígenas generó críticas, entre ellas las de la entonces secretaria de Estado de los Estados Unidos, Hillary Clinton, ya que fue vista como un intento por marginarlos de la toma de decisiones, así como una amenaza a una superposición de instituciones (Dolata-Kreutzkamp, 2009; R. Gillies, 2010; Rahbek-Clemmensen & Thomasen, 2020).

A pesar de su enfoque inicial centrado en la soberanía y la seguridad, para 2010 el gobierno de Harper comenzó a atenuar su postura y a diversificar la agenda ártica³⁵. En este nuevo marco, las cuestiones de defensa y militarización perdieron prioridad en favor de una estrategia más amplia, que incorporaba el desarrollo humano, la cooperación diplomática y la protección ambiental. Asimismo, se reforzó el diálogo con los pueblos indígenas y se fomentó la colaboración con los Estados ribereños árticos afines (Dolata, 2015).

³⁴ La Declaración establece estándares internacionales para proteger los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, incluyendo su autodeterminación, tierras, cultura, identidad y participación en decisiones que les afecten. Aunque no es jurídicamente vinculante, sirve como guía para que los Estados respeten y promuevan estos derechos.

³⁵ Para un análisis más detallado acerca del cambio en las políticas, ver Dolata (2015).

Esto quedó reflejado tanto en los libros blancos de 2009 y 2010 sobre el Ártico, a saber, *Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future* y *Statement on Canada's Arctic Foreign Policy: Exercising Sovereignty and Promoting Canada's Northern Strategy Abroad*, como también en la agenda de Canadá durante su segunda presidencia del Consejo Ártico (2013-2015). Como parte de la misma, Ottawa propuso la creación del AEC. Establecida en 2014, se trata de una organización compuesta por empresas y organizaciones de los ocho Estados árticos, con el objetivo de promover el desarrollo económico sostenible en la región, haciendo de ésta un lugar favorable para los negocios. Si bien en el pasado existieron propuestas similares de parte de los liberales, lo cierto es que el AEC se alinea mejor con la visión conservadora y propia del gobierno de Harper, con un énfasis en el sector privado como impulsor del crecimiento (Dolata, 2015).

Por otro lado, como se anticipó, en 2013 vencía el plazo establecido por la CONVEMAR para que Canadá presentara su solicitud de extensión de la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas. Ante esta situación, el gobierno de Harper optó por realizar una presentación parcial, incluyendo solamente su costa atlántica y excluyendo inicialmente la plataforma continental en la región ártica. Esta decisión respondió a la voluntad del primer ministro de incluir, a último momento y al igual que Moscú, el Polo Norte como parte de la reivindicación canadiense, lo cual requirió postergar esa sección de la presentación con el fin de reunir evidencia científica adicional que respaldara la soberanía canadiense sobre dicha zona. Dicha iniciativa implicaba una superposición con las reclamaciones de Rusia y Dinamarca, y fue interpretada por algunos analistas como una maniobra orientada al público interno, que sería eventualmente revertida tras las elecciones (Weber, 2014). No obstante, como se abordará en el próximo capítulo, el gobierno de Trudeau decidió dar continuidad a esta pretensión, manteniendo la inclusión del Polo Norte como parte de la plataforma continental canadiense.

Harper también le dio continuidad a la idea del Ártico como parte de la identidad canadiense, incluso reforzando dicho axioma. A modo de ejemplo, en 2008, el primer ministro expresó “Les Canadiennes et les Canadiens se considèrent comme un peuple nordique. Le Grand Nord fait partie de l’identité canadienne au même titre que l’unifolié”³⁶ desde Yellowknife (Genest & Lasserre, 2015, p. 68).

³⁶ Las canadienses y los canadienses se consideran un pueblo del norte. El Gran Norte forma parte de la identidad canadiense tanto como *l’unifolié* (Traducción propia). *L’unifolié* se traduce como “la de una hoja”, se refiere al apodo en francés de la bandera canadiense.

Como se mencionó, en 2010 el Ministerio de Relaciones Exteriores publicó su estrategia exterior hacia el Ártico. La misma comienza afirmando “The Arctic is fundamental to Canada’s national identity (...) The Arctic is embedded in Canadian history and culture, and in the Canadian soul”³⁷ (Government of Canada, 2010), lo que sirve de ejemplo a lo indicado. Además, esta idea es parte del discurso de los diplomáticos canadienses. Como notan Genest y Lasserre (2015), durante un evento acerca del Ártico organizado en China por la Embajada de Canadá en 2013, los diplomáticos canadienses repetían sistemáticamente la afirmación del ártico como parte de la identidad de Canadá.

De esta manera, se puede sostener que el Ártico para Canadá tiene un significado más allá de lo material, vinculado con una valoración ideacional. Para Paradis et al. (2018, p. 183) “Canadian identification with the North as a concept and the Arctic as a geographic region is an underlying reality for any study of the national brand.”³⁸. Es decir, el Ártico aparece como algo más que una región meramente geográfica, es un componente mítico y conceptual de su historia. “To a Canadian, North is more than a point on the compass. It is a region, a territory, a vast intimidating part of the country somewhere beyond easy comfort”³⁹ (Francis, 1997, p. 152). Esta construcción identitaria se refleja incluso en representaciones culturales y cotidianas, como la presencia del Ártico en billetes, estampillas y otros símbolos nacionales (Levéé, 2025). En suma, el Ártico ocupa un lugar fundamental en la autopercepción de Canadá como nación, lo que ayuda a explicar la centralidad que ha adquirido –en diferentes grados y momentos– dentro de su política exterior, incluso durante la administración de Trudeau, que será analizada en el siguiente capítulo.

1.4 Conclusiones parciales

En este capítulo se examinó la evolución del Ártico como objeto de política internacional y como dimensión de la política exterior de Ottawa, exponiendo cómo fue variando entre la lógica de rivalidades y la lógica de cooperación a lo largo del tiempo, y cómo las dinámicas globales marcaron el devenir de su tratamiento.

De esta forma, se dio cuenta que la evolución de la política exterior ártica de Canadá estuvo en sintonía con los cambios en la percepción del Ártico dentro de las relaciones

³⁷ El Ártico es fundamental para la identidad nacional de Canadá (...) El Ártico está arraigado en la historia y la cultura de Canadá, y en el alma canadiense (Traducción propia).

³⁸ La identificación canadiense con el Norte como concepto y el Ártico como una región geográfica es una realidad subyacente para cualquier estudio de la marca nacional (Traducción propia).

³⁹ Para un canadiense, el Norte es más que un punto en la brújula. Es una región, un territorio, una vasta y intimidante parte del país, más allá de la comodidad fácil (Traducción propia).

internacionales. Esto permitió observar la manera en que, para finales del siglo XX, se estableció una dimensión ártica dentro de la política exterior de Canadá, la cual se encuentra entrecruzada por tres aspectos, a saber, cooperación internacional, afirmación de soberanía e identidad nacional. Si bien esto no quiere decir que anteriormente las cuestiones árticas estuvieran limitadas a la esfera de la política doméstica, lo cierto es que para los años ochenta la región se institucionalizó como un componente de la política exterior, con un lugar en el Ministerio de Relaciones Exteriores y estrategias específicamente diseñadas hacia la región. Evidentemente, esto se vio retroalimentado con el rol fundamental que la diplomacia de Ottawa representó por ese entonces en el proceso de construcción de la gobernanza regional, siendo un líder activo en el establecimiento e implementación de sus principales instituciones y mecanismos, y consecuentemente, un arquitecto del excepcionalismo ártico.

En un contexto de creciente relevancia estratégica de la región marcado por el cambio climático, donde la mayor accesibilidad otorga oportunidades económicas y comerciales, la competencia entre grandes actores internacionales se ha intensificado. En este sentido, y como consecuencia de lo anterior, el Ártico comenzó a tomar mayor protagonismo en las agendas de política exterior de los Estados interesados, como es el caso de Canadá.

Según se desarrolló, la administración conservadora de Harper respondió a estos cambios de manera asertiva y con una vuelta a las cuestiones de seguridad más tradicionales, así como con decisiones que repercutieron en la administración sucesora de Trudeau. A partir de aquí, el próximo capítulo se centra en el análisis de la dimensión ártica de la política exterior de este último gobierno, examinando cómo se expresaron –o se transformaron– los ejes de cooperación internacional, afirmación de soberanía y construcción identitaria, y qué impacto tuvieron sobre ellos tanto los factores domésticos como el entorno internacional.

CAPÍTULO 2

2. La dimensión ártica de la política exterior de Justin Trudeau

El capítulo anterior ofreció un recorrido por la evolución del Ártico en las relaciones internacionales y en la agenda canadiense, destacando su creciente relevancia geopolítica, económica y ambiental, así como el rol de Canadá en la configuración de su gobernanza. También examinó cómo la región se fue consolidando como un componente central de la identidad nacional canadiense y como un espacio estratégico atravesado por tensiones, cooperación y disputas de soberanía, hasta poder hablar de una dimensión ártica en la política exterior de Canadá.

A partir de este marco, el presente capítulo se centra en la política exterior del primer ministro Justin Trudeau (2015-2025) hacia la región ártica. Tal como se adelantó en la Introducción, por política exterior se entiende un conjunto de acciones y decisiones que lleva a cabo un Estado en el sistema internacional, determinadas por los condicionantes internos y externos en un momento específico; por la capacidad de negociación internacional que tenga el Estado; por el proyecto de nación definido por el grupo en el poder; por la identidad nacional del país en cuestión; por los valores y normas de conducta previamente establecidas; entre otros (Velázquez Flores & Schiavon, 2021).

En sintonía con esta definición, el análisis se realiza teniendo en cuenta la teoría realista neoclásica, que toma como factores influyentes en la política exterior de un Estado tanto factores externos como la estructura y las interacciones del sistema internacional, como así también variables domésticas (Rose, 1998; Mijares, 2015). En este último punto, se aborda especialmente el rol de las percepciones y la identidad como aspectos que intervienen en la formulación de esa política exterior, retomando para el estudio de estos elementos más subjetivos e ideacionales al constructivismo.

En primer lugar, se ofrece una aproximación general a los lineamientos y características de su política exterior, para luego adentrarse en un aspecto específico de la misma: su dimensión ártica. En este análisis, luego de estudiar el lugar que la región tuvo en tiempos de campaña electoral, se hace hincapié en las principales iniciativas impulsadas durante su gestión, los conflictos que marcaron su accionar, la interacción de Canadá con otros actores clave y su respuesta ante los cambios en las dinámicas globales. Este punto se

focaliza en los tres aspectos identificados como claves en la política exterior ártica: cooperación internacional, afirmación de soberanía e identidad.

2.1 Lineamientos generales de la política exterior de Trudeau

Justin Trudeau, del Partido Liberal e hijo del ex primer ministro Pierre Trudeau (1968-1979, 1980-1984), ganó las elecciones federales de octubre de 2015, convirtiéndose en el vigésimo tercer primer ministro de Canadá el 4 de noviembre de ese año. Su llegada al poder generó expectativas a nivel internacional, especialmente tras declarar que “*Canada is back*”. Al respecto, Stéphane Dion, el primero de sus cinco ministros de Relaciones Exteriores (2015-2017), propuso la *responsible conviction* como el principio rector de la política exterior de Trudeau, un concepto sincrético devenido a partir de las ideas del sociólogo Max Weber, que alude a la necesidad de que las convicciones estén acompañadas por un sentido de responsabilidad (Maclean’s, 2016; Robertson, 2017).

A Dion le sucedieron cuatro funcionarios en la conducción de la política exterior: Chrystia Freeland (2017-2019), François-Philippe Champagne (2019-2021), Marc Garneau (2021) y Mélanie Joly (2021-2025). En continuidad con la búsqueda de una orientación conceptual, Freeland planteó como eje la *pragmatic diplomacy*, entendida como la necesidad de mantener cerca a los aliados, pero también de sostener el diálogo con actores con los que existen desacuerdos, en pos de construir espacios comunes y promover la paz (Iverson, 2023).

De esta manera, Trudeau prometió una política exterior basada en un enfoque “constructivo y compasivo”, marcada por el retorno al multilateralismo y una agenda centrada en el cambio climático, la migración y la lucha contra la desigualdad (Robertson, 2017). Así, firmó el Acuerdo de París y promovió la candidatura de Canadá por un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad en Naciones Unidas, que finalmente no consiguió. Por otra parte, desplegó una política exterior feminista, haciendo de la igualdad de género un eje transversal en diversas áreas de la acción internacional canadiense (Mora López et al., 2021).

En cuanto a las relaciones bilaterales, Trudeau mantuvo una relación fluida con los gobiernos demócratas de Barack Obama (2009-2017) y Joe Biden (2021-2025), mientras que su vínculo con la administración republicana de Donald Trump (2017-2021, 2025-en curso) estuvo marcado por tensiones en torno a la renegociación del NAFTA y la imposición de aranceles. Con China, las relaciones se deterioraron a partir de 2018, tras el arresto de la directora financiera de Huawei en el aeropuerto de Vancouver y la posterior detención de

ciudadanos canadienses en territorio chino. Con Rusia, Trudeau adoptó inicialmente una postura más moderada en comparación con la de su antecesor, buscando reabrir canales diplomáticos, pero la relación se tornó crecientemente tensa tras la invasión a Ucrania en 2022, ante la cual Canadá impuso sanciones económicas y brindó apoyo militar y humanitario a Kiev.

En América Latina, su gobierno cultivó buenas relaciones con Cuba y tuvo un papel activo en la conformación del Grupo de Lima en 2017, una coalición regional que buscó presionar al régimen de Nicolás Maduro en Venezuela. Con la UE, Canadá firmó en 2016 el *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA), mientras que las relaciones con la India, luego de haber sido considerada el eje de su estrategia hacia el Indo-Pacífico, se congelaron en 2023 tras las acusaciones de Trudeau sobre la implicación del gobierno indio en el asesinato de un ciudadano canadiense de origen *sikh*. Sobre Medio Oriente, Canadá buscó mantener una postura de equilibrio en el conflicto israelí-palestino, al tiempo que apoyó iniciativas diplomáticas y humanitarias en Siria e Irak en el marco de la coalición internacional contra el Estado Islámico. Con Irán, las relaciones siguieron siendo frías tras la ruptura diplomática de 2012, aunque se exploraron tímidos acercamientos en años recientes. En cuanto a Arabia Saudita, las tensiones aumentaron tras las críticas canadienses a la situación de los derechos humanos, lo que llevó a un congelamiento temporal de los vínculos en 2018.

2.2 La dimensión ártica en la política exterior de Trudeau

En lo que refiere al Ártico, la región fue adquiriendo un lugar cada vez más destacado en la política exterior canadiense, en paralelo al recrudecimiento del escenario internacional. De esta manera, la dimensión ártica transitó de unos primeros años donde lo que primaba era la cooperación, hacia un protagonismo cada vez mayor del conflicto y la competencia.

En esta sección se analiza dicha evolución, comenzando por el lugar que el Ártico ocupó en la campaña electoral, para luego abordar los tres aspectos que estructuran esta política: cooperación internacional, afirmación de soberanía e identidad. Cabe aclarar que las iniciativas vinculadas a seguridad y defensa se estudian en el apartado referido a la soberanía, ya que, aunque muchas se desarrollen en instancias de cooperación internacional, lo cierto es que se encuentran más estrechamente vinculadas a la defensa de la misma. Por su parte, el eje de identidad no sólo examina el modo en que el Ártico ha sido representado como parte constitutiva de la identidad nacional canadiense, sino también el lugar que las comunidades

indígenas han ocupado en la construcción y proyección de esa identidad durante el gobierno de Trudeau.

2.2.1 La dimensión ártica en el discurso electoral de 2015

Como se adelantó en el Capítulo 1, para Trudeau el Ártico no ocupó un lugar relevante en su campaña electoral como sí en la de su predecesor. Esta ausencia del Ártico en la agenda político-electoral fue criticada por parte de organizaciones como Greenpeace o autoridades de la región, quienes buscaban debatir cuestiones medioambientales y de extracción de recursos (Coppes & Herrmann, 2015; Higginbotham, 2016; Zerehi, 2015).

En septiembre de 2015, Trudeau tuiteó “Canada doesn't need empty rhetoric on the Arctic. @JustinTrudeau has a different plan”⁴⁰ (Trudeau, 2015) y calificó la estrategia ártica de Harper de “big sled, no dogs”⁴¹. Más allá de eso, las referencias sobre el Ártico durante su campaña giraron alrededor de la lógica multilateral y de la cooperación circumpolar. Trudeau hizo énfasis en el trabajo con actores internacionales como el Consejo Ártico para gestionar de manera conjunta los desafíos ambientales, políticos y económicos de la región. De acuerdo con el análisis de Coppes y Herrmann (2015):

“Trudeau looks towards the Arctic not as a means to solidify Canada’s own position in the world by underlining Canada’s sovereignty; rather, he envisions the Arctic as an opportunity to further build relationships with other countries and to work across borders to solve potential and current international crisis”⁴²

Sin embargo, en la plataforma electoral de 2015 del Partido Liberal no hubo menciones en esa línea hacia la región. Las dos referencias al Ártico en el documento aluden al aspecto soberanista y de seguridad y, de hecho, ambas están en la sección de *Renewing Canada's place in the World and Strengthening our Security*. Allí, en primer lugar, se promete conseguir el financiamiento para la construcción de los rompehielos y patrulleros árticos anunciados por Harper; y luego, bajo la subsección de prioridades estratégicas, declara que “we will put a renewed focus on surveillance and control of Canadian territory and

⁴⁰ Canadá no necesita una retórica vacía sobre el Ártico. @JustinTrudeau tiene un plan diferente (Traducción propia).

⁴¹ Gran trineo, sin perros (Traducción propia).

⁴² Trudeau no ve el Ártico como un medio para reforzar la posición de Canadá en el mundo subrayando su soberanía; más bien, lo concibe como una oportunidad para fortalecer las relaciones con otros países y trabajar a través de las fronteras para resolver crisis internacionales actuales y potenciales (Traducción propia).

approaches, particularly our Arctic regions, and will increase the size of the Canadian Rangers”⁴³ (CBC, 2015).

En este sentido, podría interpretarse que existió una disonancia entre el discurso del candidato y el de su partido en relación con el Ártico. No obstante, como se ha anticipado y es analizado en las próximas páginas, esta aparente contradicción responde más bien a la propia naturaleza de la política exterior ártica canadiense, en la que coexisten enfoques multilaterales orientados a la cooperación internacional con líneas de acción centradas en la soberanía, la seguridad y el control territorial. Lejos de ser elementos excluyentes, ambas dimensiones forman parte de una estrategia más amplia y complementaria que caracteriza el enfoque de Canadá hacia la región.

2.2.2 El enfoque cooperativo en la política exterior ártica

Lo cierto es que, durante los primeros años de su mandato, Trudeau se alejó de aquella noción militarista y de seguridad característica de los primeros años de Harper. En cambio, en su enfoque hacia la región priorizó el aspecto más multilateral, a través de la diplomacia, la cooperación, la lucha contra el cambio climático y los derechos de las comunidades indígenas (Sharp, 2016). Por lo tanto, y en línea con lo señalado en el apartado introductorio, lo que primó allí fue un abordaje de las amenazas en su concepción multidimensional, trascendiendo el aspecto militar para incluir aspectos medioambientales fundamentalmente.

Esto explica que una de las primeras acciones de política exterior de Trudeau referida al Ártico haya sido la Declaración Conjunta con el entonces presidente estadounidense Barack Obama, en ocasión de la primera visita oficial de Trudeau a Washington en marzo de 2016, cinco meses luego de su asunción. En la misma, titulada *U.S.-Canada Joint Statement on Climate, Energy, and Arctic Leadership*, ambos líderes se comprometieron a un enfoque de desarrollo sustentable para el Ártico, basado en el conocimiento científico, el respeto a los pueblos indígenas y la protección ambiental. La declaración se enmarcó en los compromisos asumidos por ambos países tras la firma del Acuerdo de París y profundizó esa agenda en la región ártica, incluyendo la promesa de conservar el 10% de las áreas marinas y el 17% de las áreas terrestres para el año 2020. Asimismo, se acordó el liderazgo conjunto en foros internacionales sobre estas temáticas y la cooperación en ciencia polar, como también el establecimiento de un diálogo bilateral regular para asegurar avances concretos en la

⁴³ Pondremos un renovado énfasis en la vigilancia y el control del territorio canadiense y sus accesos, en particular nuestras regiones árticas, y aumentaremos el tamaño de los Canadian Rangers (Traducción propia).

realización de estos objetivos, subrayando una visión del Ártico como región de paz, respeto y cooperación (Prime Minister of Canada, 2016).

En línea con estos compromisos y con la promoción de la pesca sostenible en la región, ambos países hicieron un llamamiento para alcanzar un acuerdo internacional vinculante que impidiera la apertura de pesquerías no reguladas en el Océano Ártico, con el objetivo de preservar los recursos marinos y promover la investigación científica en la región. En ese marco, Canadá se ofreció a ser anfitrión de la próxima ronda de negociaciones, que finalmente tuvo lugar en Nunavut en julio de 2016 (Government of Canada, s. f.).

La reafirmación de este enfoque se dio en diciembre del mismo año, con el *United States-Canada Joint Arctic Leaders' Statement*. En esta segunda declaración conjunta, Trudeau y Obama anunciaron una serie de acciones concretas para reforzar su compromiso con la protección ambiental y el desarrollo sostenible del Ártico. Allí, Canadá se comprometió a elaborar un nuevo marco de política ártica, construido en asociación con los pueblos indígenas y los gobiernos territoriales, reconociendo explícitamente su rol como socios en la gobernanza de la región (Prime Minister of Canada, 2016). El mismo se lanzó en 2019, y es analizado posteriormente.

Entre las medidas más significativas anunciadas en la declaración, se destacó la prohibición de nuevas licencias para la exploración de hidrocarburos en las aguas del Ártico canadiense y estadounidense, una moratoria que sería revisada cada cinco años para evaluar su continuidad. Así, la medida debía ser revisada en diciembre de 2021, y finalmente lo fue en diciembre de 2022, cuando el gobierno decidió mantener la moratoria de manera indefinida (Government of Canada, 2023a). Esta decisión puso, al menos de forma provisoria, un punto final al debate sobre la eventual conversión del Ártico norteamericano en una región productora de petróleo. Como sostiene Chater (2017), esta medida fue facilitada por su bajo costo económico inmediato, dado que en ese momento no existían perforaciones petroleras *offshore* activas en la región. Al mismo tiempo, ofrecía una valiosa ganancia simbólica para los legados de Obama y Trudeau en materia de lucha contra el cambio climático, aunque fue objeto de críticas por parte de algunas comunidades indígenas, como se expone posteriormente. Se observa de esta manera, cómo esta decisión de política ártica fue en parte motivada por consideraciones de tipo doméstico.

No obstante, su impacto trasciende el plano doméstico. Canadá fue uno de los primeros Estados árticos en adoptar una medida de esta naturaleza, lo que le permitió

posicionarse como un referente en materia de protección ambiental en la región. En efecto, al limitar la explotación de recursos naturales en una región estratégica, Canadá no sólo restringe potenciales actividades de actores externos, sino que envía un mensaje, al reforzar su compromiso con la protección ambiental del Ártico, proyectando una imagen de responsabilidad climática que contribuye a moldear las expectativas de comportamiento en la región. Por otro lado, en la Declaración se acordó avanzar en la identificación de corredores marítimos de bajo impacto para el transporte, con miras a minimizar los riesgos ecológicos y culturales del desarrollo económico.

En términos evaluativos, puede afirmarse que estas acciones consolidaron el posicionamiento internacional de Canadá como promotor de una gobernanza regional ambientalmente responsable, al desarrollar principios y normas para enfrentar las amenazas a la seguridad ambiental en el Ártico. A su vez, estas iniciativas estuvieron alineadas con la política exterior de Trudeau y sus compromisos climáticos asumidos previamente, como el Acuerdo de París, al mismo tiempo que reforzaron su apuesta por la diplomacia ambiental y la cooperación bilateral con Estados Unidos como vía para incidir en la agenda ártica global. No obstante, estas decisiones también respondieron a dinámicas de política interna, en tanto se enmarcaron en una agenda doméstica que buscaba fortalecer el liderazgo climático del gobierno, responder a las demandas de actores indígenas y ambientalistas, y construir un perfil progresista coherente con las promesas de campaña y la narrativa del primer ministro.

Lo cierto es que esta cooperación bilateral representó un cambio cualitativo en la relación entre ambos países en la región. Para Chater (2017), quien define este último acuerdo como “one of the most profound international agreements in the history of North American Arctic politics”⁴⁴, estas declaraciones de 2016 marcaron un hito en el liderazgo ártico de América del Norte. Las mismas posicionaron al Ártico como una prioridad compartida en la agenda bilateral, lo cual es especialmente significativo si se considera que, durante gran parte de la historia, la cooperación ártica entre Canadá y Estados Unidos había estado dominada por una agenda de seguridad y amenazas militares.

Según el autor citado, las razones detrás de estos cambios en la cooperación bilateral ártica se deben a variables internas como la afinidad ideológica y personal entre Trudeau y Obama, al deseo de cambiar el rumbo de la política ártica canadiense y a la voluntad de tomar acciones ambientales concretas antes de la asunción de Donald Trump como presidente de

⁴⁴ Uno de los acuerdos internacionales más trascendentales en la historia de la política ártica de América del Norte (Traducción propia).

Estados Unidos, que tuvo lugar en enero de 2017, un mes después de la segunda declaración. Su llegada al poder frenó el impulso de estos entendimientos bilaterales y el Ártico dejó de ser un tema prioritario en la agenda entre Ottawa y Washington. De hecho, la declaración conjunta emitida tras la primera visita oficial de Trudeau a Trump en febrero de 2017 no contenía ninguna mención a la región (Lackenbauer, 2019a).

Ahora bien, esta etapa de cooperación bilateral puede explicarse por afinidades ideológicas y coyunturas políticas, aunque también podría considerarse como una forma de coordinación o alianza tácita entre vecinos árticos frente a eventuales escenarios de mayor presencia extrarregional, es decir, como una estrategia cautelosa por parte de Canadá. Si bien, como se verá a continuación, buscó mantener la cooperación con Rusia en los asuntos árticos, optó al mismo tiempo por fortalecer sus vínculos con Estados Unidos, en una lógica de reserva frente a posibles cambios en la dinámica regional.

En efecto, esta lógica no impidió que, en los primeros años del mandato de Trudeau, Canadá haya buscado mantener canales de diálogo y de cooperación con Rusia, incluso en un contexto internacional marcado por la desconfianza y las sanciones. Desde 2014, las relaciones entre Occidente y Rusia se volvieron tensas debido a la anexión rusa de Crimea y su rol en los conflictos en Ucrania y en Siria, así como también por la expansión de la OTAN en Europa del Este y las sanciones económicas impuestas por Occidente. Con este trasfondo, Trudeau condenó firmemente las acciones rusas y mantuvo sus sanciones económicas contra Moscú, pero buscó preservar la cooperación bilateral en la región ártica como un ámbito estratégico y diferenciado. En junio de 2016, Dion se reunió con su par ruso, Sergey Lavrov, en Laos, en ocasión de la reunión anual de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), donde conversaron acerca de las posibilidades de cooperación en el Ártico (Berthiaume, 2016). Sumado a esto, meses después, en un discurso en ocasión del vigésimo aniversario del Consejo Ártico, el canciller canadiense declaró: “We have to insist we need a relationship between Canada and Russia in the Arctic”⁴⁵ (Grønning, 2016). Estas acciones y declaraciones reflejan una apuesta por mantener abiertos los canales diplomáticos en temas árticos con Rusia, en línea con el excepcionalismo ártico.

Un ejemplo concreto de esta voluntad fue la organización, en noviembre de 2016, de la conferencia *Canada-Russia Dialogue and Cooperation in the Arctic*, realizada por *Global*

⁴⁵ Debemos insistir en que es necesario mantener una relación entre Canadá y Rusia en el Ártico (Traducción propia).

Affairs Canada en conjunto con la Embajada de Rusia en Canadá, en la Carleton University. Durante el evento, ambas partes expresaron su intención de preservar el Ártico como un ámbito de diálogo constructivo y se sugirió incluso que dicha cooperación pudiera contribuir al deshielo de la relación bilateral (Rubinstein, 2016). La presencia de funcionarios de alto nivel de *Global Affairs Canada* y del embajador ruso confirmó el carácter oficial del encuentro, y da cuenta de la importancia que el gobierno canadiense asignaba a la dimensión ártica como espacio prioritario de cooperación, incluso con actores con los que mantenía tensiones en otros frentes.

La participación canadiense en el *International Arctic Forum* de 2017 en Rusia también muestra esta continuidad, aunque matizada. Canadá asistió con una delegación de bajo rango encabezada por Alison LeClaire, SAO ante el Consejo Ártico, mientras que otros países nórdicos enviaron a sus presidentes o cancilleres. Esta decisión puede explicarse por una variable doméstica: la postura más firme hacia Rusia adoptada por la entonces nueva ministra de Relaciones Exteriores, Chrystia Freeland, reconocida por su activismo pro-ucraniano, y al hecho de que consecuentemente, la funcionaria tenía prohibido el ingreso a Rusia por Moscú. Sin embargo, la asistencia canadiense al foro, a pesar del bajo perfil, reafirmó la relevancia otorgada a la cooperación ártica. Incluso, pocos días después, y en vísperas de la cumbre ministerial del Consejo Ártico de mayo de ese año, Freeland manifestó su disposición a reunirse con Lavrov para discutir tanto la relación bilateral en general como la cooperación en el Ártico (Sevunts, 2017a, 2017b, 2017c).

En 2019, LeClaire fue designada embajadora de Canadá en Rusia, un nombramiento que pareció reflejar una intención estratégica por parte de Ottawa. Su trayectoria profesional está estrechamente ligada a la diplomacia ártica: no sólo se desempeñó como SAO canadiense ante el Consejo Ártico, sino que también participó en la creación de la AEPS y en la configuración institucional del propio Consejo. Esta sólida experiencia en asuntos árticos sugiere un vínculo deliberado entre su designación y la voluntad del gobierno canadiense de mantener y fortalecer la cooperación con Moscú en esa dimensión específica, a pesar de las tensiones geopolíticas en otros frentes (Kroeker, 2020).

Finalmente, el hecho de que se haya logrado firmar el Acuerdo sobre el Fortalecimiento de la Cooperación Científica Internacional en el Ártico como producto de la cumbre ministerial de 2017 en Fairbanks, con la participación de Canadá y Rusia, refuerza la

idea de un excepcionalismo ártico, donde se sostiene la voluntad de colaboración en la región incluso entre actores enfrentados en otras dimensiones (Smieszek, 2017).

De esta forma, la decisión de Trudeau, durante sus primeros años, de mantener las relaciones con Rusia en el ámbito ártico tuvo impactos positivos y puede evaluarse como coherente con el eje rector de política exterior planteado por Dion: la *responsible conviction*. Este enfoque implicaba conciliar principios firmes con pragmatismo estratégico, teniendo en cuenta los impactos que la política exterior pudiera tener. Así, a pesar de la firme convicción de Ottawa respecto a las acciones inapropiadas de Moscú en otros escenarios, el gobierno canadiense asumió la responsabilidad compartida con Rusia para abordar los desafíos propios del Ártico, una región que ambos países dominan en términos geográficos, al representar en conjunto aproximadamente dos tercios de su extensión. Este enfoque permitió preservar canales de diálogo y la cooperación en un contexto sensible, especialmente en áreas como la seguridad marítima, la investigación científica y la protección ambiental, y, nuevamente, entendiendo a las amenazas de manera multidimensional.

Por otro lado, esto pone de manifiesto cierta continuidad con Harper. Tras la anexión de Crimea, Harper optó por una postura mucho más rígida hacia Rusia, sin participar de aquellas instancias multilaterales en las que esté presente Moscú, salvo en la ONU, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo Ártico. La inclusión de este último entre las excepciones evidencia la importancia estratégica que Ottawa atribuía a la cooperación en el Ártico, aún en momentos de tensión. Así, tanto Harper como Trudeau sostuvieron una visión donde la dimensión ártica debía mantenerse al margen de las disputas geopolíticas más amplias, reforzando la idea de un excepcionalismo ártico y del Consejo como foro clave de la gobernanza regional. No obstante, como se verá más adelante, esta situación va a cambiar tras el conflicto ruso-ucraniano en 2022.

Sobre el acuerdo sobre cooperación científica, el mismo fue el tercer instrumento jurídicamente vinculante adoptado bajo los auspicios del Consejo Ártico. Las negociaciones para este acuerdo habían comenzado en 2013, durante la presidencia rotativa de Canadá en el Consejo. El acuerdo busca facilitar la colaboración científica entre los ocho Estados árticos, promoviendo el acceso a infraestructuras, datos y zonas de investigación para fortalecer la generación compartida de conocimiento sobre el Ártico (The Arctic Council, s.f.). El acompañamiento canadiense al acuerdo resulta relevante, ya que ilustra la continuidad de principios en la política ártica canadiense bajo el gobierno de Trudeau, tales como el énfasis

en la cooperación multilateral, la diplomacia científica y la centralidad del Consejo Ártico como espacio clave para la gobernanza regional.

Otro acuerdo multilateral firmado fue el *Central Arctic Ocean Fishing Agreement* (en adelante, CAOFA), en octubre de 2018. Se trata de un instrumento que establece una moratoria precautoria sobre la pesca en el Océano Ártico por un período inicial de 16 años, renovable por otros cinco. A diferencia de los acuerdos tradicionales, este tratado adopta un enfoque preventivo, prohibiendo toda actividad pesquera hasta tanto se cuente con evidencia científica que garantice su sostenibilidad. El acuerdo fue precedido por la Declaración de Oslo de julio de 2015 –impulsada por Estados Unidos–, en la que el *Arctic Five* se comprometió a prohibir la pesca en la zona a sus buques. Posteriormente, se amplió la iniciativa a través de negociaciones con otros cinco actores no ribereños con intereses en la región (la UE, China, Japón, Corea del Sur e Islandia), a fin de dotar de mayor legitimidad y cobertura al acuerdo. Canadá ratificó el CAOFA en mayo de 2019, que entró en vigor en 2021 (Rahbek-Clemmensen & Thomasen, 2020).

Cabe destacar que, durante el proceso de negociación, Canadá hizo partícipes a representantes de pueblos indígenas, en particular del ICC, como parte de su delegación oficial, y promovió que el texto final del acuerdo reconociera explícitamente sus intereses y el valor del *Indigenous Knowledge* en la toma de decisiones. También participaron activamente otros actores clave como representantes de la industria pesquera, organizaciones ambientales y gobiernos territoriales (Government of Canada, 2021a). Además, como se mencionó, este acuerdo fue impulsado políticamente por Ottawa en el marco de la cooperación bilateral ártica con Obama. De esta manera, el acompañamiento de Trudeau al CAOFA resulta coherente con su enfoque hacia la región, centrado en la diplomacia ambiental y científica, y la inclusión de actores indígenas.

A pesar de no haber desempeñado un rol de liderazgo en la elaboración de estos acuerdos como sí lo hizo en los primeros momentos de gestación de la gobernanza⁴⁶, la adhesión temprana y activa a estos instrumentos demuestra el compromiso de Ottawa con el fortalecimiento del sistema de gobernanza regional, al acompañar el desarrollo de nuevas normas para regular el comportamiento de los Estados en la región. Aunque su papel no fue central en la negociación de estos instrumentos, su participación señala una voluntad clara de contribuir a la consolidación de un orden cooperativo, multilateral y *rule-based* en el Ártico.

⁴⁶ Ver sección 1.3.3

En este sentido, puede afirmarse que el involucramiento canadiense contribuyó de manera tangible –aunque limitada– a consolidar el sistema de gobernanza, en sintonía con los lineamientos que más adelante serían formalizados en su estrategia ártica y refleja uno de los resultados positivos de la gestión Trudeau en el plano multilateral ártico.

En efecto, en 2019 el gobierno lanzó el *Arctic and Northern Policy Framework* (en adelante, ANPF), el documento que presenta su estrategia hacia el Ártico, co-desarrollada junto a las comunidades del norte y a actores subnacionales como las autoridades de las provincias y territorios canadienses. El mismo había sido prometido por Trudeau en diciembre de 2016, en el marco de la Declaración Conjunta con Obama. Si bien esta estrategia orientó las acciones futuras del gobierno, también permite comprender de manera más clara las medidas adoptadas en años anteriores, ya que consolidó principios, objetivos y prioridades que se venían manifestando en la política ártica de la administración Trudeau. Así, iniciativas previas como la cooperación bilateral con el resto de los Estados árticos, la firma del CAOFA, el acompañamiento a instrumentos multilaterales en el marco del Consejo Ártico o la promoción de la participación indígena en foros y acuerdos internacionales, pueden leerse como expresiones tempranas de esta visión estratégica.

El ANPF contiene un *International Chapter* donde se explicita la dimensión ártica de la política exterior canadiense, identificando oportunidades y objetivos de la misma. Reconociendo la importancia geopolítica de la región y el creciente interés internacional por la misma, la estrategia menciona tres oportunidades centrales, a saber:

1. Fortalecer el orden internacional basado en normas en el Ártico.
2. Definir los límites del Ártico canadiense, incluyendo la delimitación de la plataforma continental en el Océano Ártico, y buscar oportunidades adecuadas para resolver disputas territoriales pendientes.
3. Ampliar el compromiso internacional de Canadá para contribuir a las prioridades del Ártico, tales como el desarrollo socioeconómico, la protección del medio ambiente, la generación de conocimiento y la reconciliación con los pueblos indígenas.

Para aprovechar estas oportunidades, el gobierno establece varios objetivos estratégicos, entre los que se destacan:

- Reforzar el liderazgo canadiense en foros multilaterales donde se discuten y deciden cuestiones polares, y mejorar la representación y participación de los habitantes del Ártico canadiense en los mismos.
- Fortalecer la cooperación bilateral con Estados y actores clave, tanto del Ártico como no árticos, con especial mención a Estados Unidos y Rusia.
- Definir con mayor claridad las áreas marinas y fronteras de Canadá en el Ártico.
- Ampliar las oportunidades de comercio e inversión.
- Aumentar la colaboración internacional en ciencia e investigación polar, con inclusión plena del conocimiento indígena.
- Garantizar una navegación segura y ambientalmente responsable.
- Reforzar la prevención y mitigación de la contaminación a nivel regional, nacional e internacional.

Este marco confirma, por tanto, la existencia de una política exterior ártica con objetivos definidos y una visión coherente, en línea con los compromisos internacionales y domésticos del gobierno liberal.

Como se desprende de la ANPF, uno de los objetivos de la dimensión ártica de la política exterior se refiere a la cooperación bilateral con el resto de los Estados para hacer frente a las nuevas amenazas. La cooperación ártica fue un componente recurrente del gobierno de Trudeau en las declaraciones conjuntas con otros Estados árticos, como Dinamarca, Suecia, Finlandia y Noruega. En estos documentos se destaca el carácter histórico de la colaboración en la región y se reafirma el compromiso conjunto con un Ártico pacífico y estable, así como con el desarrollo económico y social sostenible. Estas declaraciones suelen subrayar la intención de fortalecer los vínculos entre las respectivas estrategias árticas nacionales y la ANPF canadiense, promoviendo una visión común de gobernanza responsable en la región.

Como ejemplo de esta cooperación con los Estados nórdicos, Canadá participó en septiembre de 2024 del *Canada-Nordic Strategic Dialogue*, un encuentro de tres días entre los cancilleres canadienses y nórdicos. Allí, la cooperación ártica fue uno de los tres temas de la agenda, junto al desarrollo sostenible y a la seguridad transatlántica. Un dato para destacar es que mientras que las conversaciones durante el primer día, que tuvieron lugar en Estados Unidos, se concentraron en la seguridad transatlántica tras el conflicto en Ucrania y la situación en Medio Oriente, durante el segundo y tercer día, donde Canadá fue sede, el eje del

diálogo giró alrededor de la cooperación en el Ártico, referida al cambio climático y al desarrollo sostenible. Esto sugiere una decisión de Ottawa de posicionar al Ártico como un eje central de su política exterior en el vínculo con los países nórdicos, al haber orientado parte del diálogo que se desarrolló en su territorio hacia temas árticos, en consonancia con los objetivos establecidos en la ANPF (Global Affairs Canada, 2024b; Golden, 2024).

Otra línea de cooperación ártica entre Canadá y los Estados nórdicos se expresó en la incorporación de Ottawa a la Iniciativa de Investigación sobre el Desarrollo Sostenible del Ártico, promovida por NordForsk, una organización del Consejo Nórdico de ministros que financia y coordina la cooperación regional en investigación. Canadá se sumó a esta iniciativa en marzo de 2024 y se comprometió a invertir 20 millones de dólares canadienses en la misma. La iniciativa busca generar conocimientos interdisciplinarios sobre los desafíos sociales, económicos y medioambientales que enfrenta el Ártico, a través de la colaboración científica internacional. Esta incorporación refuerza el compromiso de Canadá con la gobernanza basada en evidencia científica y con el desarrollo sustentable de la región, en coherencia con los lineamientos ANPF (Canada Research Coordinating Committee, 2024).

Además, como ya fue analizado, la cooperación bilateral en la región con Estados Unidos y Rusia también jugó un papel importante en el enfoque de Canadá hacia el Ártico. Volviendo a Estados Unidos, la cooperación ártica volvió a ocupar un lugar en la agenda bilateral con la asunción de Joe Biden como presidente de Estados Unidos en 2021, especialmente en lo relativo a la cooperación ambiental y la protección de las aguas, en línea con la revalorización del multilateralismo y la lucha contra el cambio climático impulsada por ambas administraciones (Government of Canada, s.f.). A modo de ejemplo, en la primera declaración conjunta entre Biden y Trudeau en febrero de 2021, los mandatarios anunciaron que lanzarían un *U.S.-Canadian Arctic dialogue* para cubrir cuestiones de gobernanza ártica y desarrollo sostenible, el cual finalmente tuvo lugar en diciembre de dicho año, con la participación de funcionarios de alto rango de las Cancillerías (Prime Minister of Canada, 2021; US Department of State, 2021). Desde entonces, la cooperación en el Ártico ha seguido presente en los encuentros y declaraciones bilaterales y se volvió un tema relevante en el marco de la modernización del NORAD, que será analizada en la sección siguiente.

Por otro lado, en noviembre de 2024, Trudeau mantuvo una conversación con Donald Trump (entonces presidente electo por segunda vez) en la residencia del republicano, donde el Ártico formó parte de la agenda tratada (Trump, 2024). Sin embargo, dado que la segunda

presidencia de Trump comenzó en enero de 2025 y el mandato de Trudeau concluyó en marzo del mismo año, el escaso período de simultaneidad entre ambos gobiernos impide realizar una evaluación sobre la cooperación bilateral ártica en esta nueva etapa. Por su parte, la evolución de la relación bilateral con Moscú será retomada en las siguientes páginas.

Ahora bien, más allá de las numerosas declaraciones y compromisos expresados en los documentos bilaterales, en términos de resultados no se observan en el período analizado iniciativas importantes que hayan convertido esas intenciones en acciones concretas. La cooperación ártica de Canadá con otros Estados fue consistente en lo discursivo y simbólicamente relevante, pero permaneció en gran medida circunscrita al plano declarativo, sin que se tradujera en proyectos relevantes. Esta brecha entre el discurso y la práctica sugiere que a pesar de que el Ártico ocupó un lugar estratégico en la narrativa de política exterior del gobierno de Trudeau, su papel como eje fáctico de la cooperación bilateral fue limitado y muchas veces dependió del contexto internacional o de factores coyunturales.

No obstante, la reiteración de estos compromisos en las declaraciones conjuntas puede también leerse como una expresión de la identidad ártica que Canadá busca proyectar a nivel internacional. Desde un enfoque constructivista, esta identidad, socialmente construida, no sólo moldea la imagen que el Estado desea comunicar hacia afuera, sino que también opera como una variable doméstica que interviene en el diseño de la política exterior, en línea con el enfoque del realismo neoclásico. Esta dimensión identitaria, como uno de los factores internos que intervienen en el accionar internacional canadiense, será desarrollada en una sección posterior.

Un ámbito en el que sí es posible realizar una evaluación positiva, con avances concretos a través de mecanismos de cooperación, fue la delimitación de los límites árticos de Canadá, tanto en lo relativo a sus fronteras marítimas como al proceso de extensión de su plataforma continental, en sintonía con lo establecido en la ANFP. Si bien estos temas están estrechamente ligados a la afirmación de la soberanía, y por ello son abordados en detalle en la sección siguiente, cabe destacar aquí que la recolección de datos científicos para sustentar la presentación ante la Comisión se realizó en colaboración internacional. En particular, Dinamarca y Suecia prestaron apoyo logístico a Canadá mediante el uso de sus buques, mientras que científicos canadienses también contribuyeron a la recolección de datos para los Estados Unidos y viceversa.

Por otra parte, en línea con los objetivos establecidos en el *International Chapter*, el gobierno canadiense lanzó la *Global Arctic Leadership Initiative* (en adelante, GALI) como instrumento para fortalecer su liderazgo internacional en asuntos árticos. Esta iniciativa, financiada por *Global Affairs Canada* e implementada junto a universidades del norte como la Memorial University, Yukon University y la Universidad del Ártico, buscó operacionalizar varios de los ejes de la política exterior ártica canadiense. Con un presupuesto anual de 6,15 millones de dólares canadienses, la GALI apoya proyectos orientados a reforzar la participación canadiense en el Consejo Ártico, ampliar la representación de los pueblos indígenas en foros internacionales, promover la cooperación académica circumpolar y fomentar el involucramiento de la juventud del norte en debates y procesos decisorios.

Al respecto de la Yukon University, resulta relevante mencionar que en 2019 la legislatura de Yukón, uno de los territorios federales de Canadá ubicado en la región ártica, aprobó la transformación del Yukon College en una Universidad, dando lugar a la Yukon University (Russell, 2020). La misma se transformó en la primera Universidad de Canadá ubicada en el Ártico, y forma parte de la Universidad del Ártico, reforzando así el posicionamiento de Canadá como un referente en investigación y formación académica ártica en el mundo.

Una de las acciones concretas financiadas a través de la GALI fue el establecimiento de la secretaría permanente para el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Sustentable (en adelante, SDWG⁴⁷), uno de los seis grupos de trabajo del Consejo Ártico⁴⁸ y, hasta entonces, el único que carecía de una sede estable. La decisión fue anunciada por Freeland en el marco de la cumbre del Consejo Ártico de 2019. Finalmente, en 2021, Canadá cumplió este compromiso al asignar la secretaría a la Laval University, en Québec. Según lo expresado por el propio gobierno canadiense, esta decisión tuvo como propósito no sólo garantizar una presencia institucional del Consejo Ártico en América del Norte, sino también reforzar el liderazgo de Canadá en los asuntos árticos (Government of Canada, s.f.).

Además, hasta el momento, la GALI ha financiado 25 iniciativas del Consejo Ártico, reflejando la dimensión práctica de los compromisos y objetivos asumidos por Canadá en su política exterior ártica. A modo de ejemplo, *Global Affairs Canada*, a través de esta iniciativa,

⁴⁷ *Sustainable Development Working Group*

⁴⁸ Los otros cinco grupos de trabajo son: Programa de Acción sobre Contaminantes en el Ártico (ACAP), Programa de Monitoreo y Evaluación del Ártico (AMAP), Conservación de la Flora y Fauna del Ártico (CAFF), Prevención, Preparación y Respuesta ante Emergencias (EPPR) y Protección del Medio Marino del Ártico (PAME).

financió el desarrollo de una residencia para artistas del Ártico canadiense en Suecia, como una manera de fortalecer los lazos culturales árticos (Embassy of Canada to Sweden, 2025). Asimismo, se apoyaron proyectos de investigación colaborativa con comunidades indígenas, programas de movilidad estudiantil y participación juvenil en foros internacionales, como también el fortalecimiento de la representación indígena en espacios multilaterales (Government of Canada, s.f.). Estas acciones, junto al respaldo presupuestario sostenido, consolidan a la GALI como uno de los instrumentos más tangibles y coherentes de la política exterior ártica de la gestión Trudeau, contribuyendo a reafirmar su compromiso con la cooperación, la inclusión y el desarrollo sustentable en la región.

Otro de los objetivos planteados por Canadá en su ANPF es promover una evolución del Consejo Ártico desde su rol tradicional como foro *policy-shaping*, centrado en la producción de recomendaciones y declaraciones no vinculantes, hacia un espacio *policy-making*, con capacidad para adoptar instrumentos jurídicamente vinculantes. Si bien el Consejo fue concebido como una instancia de *soft law*, la propuesta canadiense busca consolidar su función normativa mediante el fortalecimiento del componente de *hard law*. La realidad es que este objetivo constituye una profundización de una tendencia ya existente, como lo evidencian los acuerdos legalmente vinculantes firmados en 2011, 2013 y 2017.

En este sentido, el apoyo de Canadá al acuerdo de 2017 sobre cooperación científica, adoptado durante la administración Trudeau, puede ser interpretado como una manifestación concreta de esta orientación. Pero más allá de este respaldo, no se identifican otras iniciativas concretas con miras a transformar la naturaleza del Consejo durante el período analizado, lo que lleva a evaluar negativamente el cumplimiento estricto de este objetivo. No obstante, puede considerarse que la paralización del Consejo ocurrida posteriormente –que es abordada en las páginas siguientes– también operó como un factor que limitó las posibilidades de avanzar en esa dirección. A pesar de esta valoración desfavorable en términos de resultados, la inclusión del objetivo en la ANPF y el respaldo al acuerdo de 2017 reflejan, aunque sea en el plano declarativo y diplomático, la voluntad de Ottawa de impulsar una evolución normativa del foro y de avanzar en la profundización de la gobernanza regional, al menos durante estos años.

En definitiva, es posible sostener hasta aquí que la ANFP y muchos de sus objetivos fueron aplicados de manera exitosa y coherente, dado que las iniciativas desarrolladas y

acompañadas por Ottawa en este período están en sintonía con aquellos lineamientos presentes en la estrategia.

Retomando el rol de Canadá en el Consejo Ártico, durante la administración Trudeau se desarrollaron cuatro cumbres ministeriales del organismo: en 2017 (Fairbanks, Estados Unidos), en 2019 (Rovaniemi, Finlandia), en 2021 (Reykjavik, Islandia) y en 2023 (Salekhard, Rusia). Cabe recordar que las cumbres ministeriales constituyen el nivel más alto de deliberación en el Consejo, con la participación de los ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros. Ottawa respaldó las declaraciones conjuntas emitidas en las cumbres de 2017 y 2021, donde las partes se comprometieron a trabajar cooperativamente por la protección del ambiente del Ártico, el bienestar de sus comunidades y la promoción de la ciencia en la región. El apoyo de Ottawa reforzó su compromiso con una gobernanza cooperativa y multilateral del Ártico, en línea con los principios establecidos en su estrategia ártica (The Arctic Council, s.f.).

No obstante, la cumbre de 2019 evidenció los límites de esa cooperación multilateral, al no alcanzarse una declaración conjunta por primera vez, tras la oposición de Estados Unidos a utilizar el concepto de cambio climático. Frente a esta situación, Freeland manifestó la desilusión de Canadá con respecto a su vecino, aunque afirmó que la cooperación con Washington iba a continuar (Blanchfield, 2019a). En dicha cumbre, además de anunciar su decisión de albergar la secretaría del SDWG, Canadá anunció también que iba a aumentar el presupuesto para la Universidad del Ártico (The Arctic Council, s.f.).

Por su parte, la cumbre de 2023 tampoco tuvo una declaración conjunta final. Tras la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022, los Estados miembros restantes del Consejo decidieron en marzo de ese año suspender de manera inmediata el trabajo en el Consejo, quedando desde entonces pausadas las reuniones y el trabajo de alto nivel ministerial, con actividades muy limitadas. Los siete Estados afirmaron: “In light of Russia’s flagrant violation of these principles, our representatives will not travel to Russia for meetings of the Arctic Council. Additionally, our states are temporarily pausing participation in all meetings of the Council and its subsidiary bodies”⁴⁹ (US Department of State, 2022), afectando 128 proyectos en curso y poniendo en jaque el sistema de gobernanza regional (Dyck, 2024).

⁴⁹ A la luz de la flagrante violación de estos principios por parte de Rusia, nuestros representantes no viajarán a Rusia para participar en reuniones del Consejo Ártico. Además, nuestros estados han decidido pausar temporalmente su participación en todas las reuniones del Consejo y de sus órganos subsidiarios (Traducción propia).

En ese entonces, la presidencia del Consejo estaba en manos de Rusia, con mandato de 2021 a 2023. La cumbre ministerial de 2023, donde Rusia transfirió la presidencia a Noruega, se realizó de manera virtual, y por primera vez, ningún ministro de Relaciones Exteriores participó, sino que la cumbre se rebajó a un nivel más bajo de representación, y tampoco hubo declaración conjunta (Pic & Canova, 2023). El cese de actividades afectó también otras instancias multilaterales de la gobernanza ártica como al *Arctic Coast Guard Forum*, la organización creada en 2015 conformada por las guardias costeras de los ocho Estados árticos, cuyo objetivo es fortalecer la cooperación y coordinación en actividades marítimas en la región (C. E. Morrison & Bennett, 2024).

Frente a la pausa en el Consejo, los SAOs comenzaron a buscar una solución, lo que llevó a que finalmente en junio de 2022 los Estados anuncien: “We intend to implement a limited resumption of our work in the Arctic Council on projects that do not involve the participation of the Russian Federation”⁵⁰ (Global Affairs Canada, 2022b). Esta decisión, apoyada por Ottawa, de dejar al margen de la cooperación en la región al mayor Estado ártico, se alejó de aquellas primeras declaraciones de Canadá que buscaban promover la cooperación ártica con Rusia, como así también del objetivo planteado en la ANPF acerca de cooperación con todos los Estados árticos. A pesar de que, en septiembre de 2023, tras la asunción de Noruega como presidente, se logró aprobar nuevas directrices para los grupos de trabajo para restaurar sus actividades lo cierto es que la cooperación a nivel ministerial y de los SAOs continúa pausada.

El resultado de esta decisión –acompañada por Canadá– fue el fin del excepcionalismo ártico. Este concepto, que, como se vio en el Capítulo 1, había sido cultivado desde el discurso de Gorbachov en 1987, veía al Ártico como una región inmunizada frente a las tensiones y conflictos geopolíticos que afectaban a otras partes del mundo. Como se abordó previamente, a lo largo de las décadas, incluso en otros momentos de tensiones internacionales, la cooperación en el Ártico se había mantenido como un espacio de consenso y colaboración. Sin embargo, la invasión rusa de Ucrania en 2022 representó un punto de inflexión. La decisión de los Estados miembros de suspender su participación en el Consejo Ártico, la falta de una declaración conjunta en la cumbre de 2023 y la negación a trabajar con Moscú en la región, reflejaron cómo un acontecimiento externo, en este caso, el conflicto en Ucrania, socavó la capacidad de mantener la cooperación en una región que, hasta ese

⁵⁰ Tenemos la intención de reanudar de forma limitada nuestro trabajo en el Consejo Ártico, únicamente en proyectos que no involucren la participación de la Federación Rusa (Traducción propia).

momento, había sido un ejemplo de colaboración transnacional y de consenso en asuntos ambientales y científicos. Así, el Ártico dejó de ser una zona inmune a las tensiones internacionales, lo que marcó un cambio estructural en la dinámica de la gobernanza regional.

Además, esta decisión de Canadá puede ser evaluada como contradictoria con la *pragmatic diplomacy* anunciada por la canciller Joly. Como se indicó, dicho enfoque –que se presentó como eje rector de la política exterior canadiense– proponía interactuar incluso con actores con los que existieran discrepancias, con el fin de preservar canales de comunicación y promover la estabilidad. Sin embargo, al optar por cerrar el diálogo y la cooperación con un actor central como Rusia, Canadá se alejó de esa lógica pragmática y contribuyó a la fragmentación del régimen de gobernanza circumpolar. Esta decisión, debilitó los mecanismos multilaterales preexistentes e intensificó la dinámica de confrontación en una región cuya estabilidad depende, en gran medida, de la cooperación entre los principales Estados árticos, planteando interrogantes acerca de su futuro.

2.2.3 El fin del excepcionalismo ártico

En efecto, este cambio en la estructura de la gobernanza se dio como un efecto *spillover* de cambios en el sistema internacional que motivaron un progresivo protagonismo de la variable militar en la dimensión ártica de la política exterior de Trudeau. De acuerdo con Muzik (2016), frente a las crecientes tensiones geopolíticas entre la OTAN y Rusia, al interior de Canadá se comenzó a demandar mayores inversiones en las CAF, con el objetivo de defender la soberanía canadiense en la región.

En esta línea, en el plan de defensa nacional de 2017 titulado *Strong, Secured, Engaged* (en adelante, SSE), el gobierno identificó la seguridad en el Ártico como un “área crítica emergente”. Allí, al describir el contexto global en el que se inscribe la estrategia, se reconoce la naturaleza de rápido cambio del Ártico debido a su creciente accesibilidad, impulsada tanto por el deshielo asociado al cambio climático como por los avances tecnológicos, lo que despertó un creciente interés internacional en la región. En este sentido, establece un incremento de la presencia canadiense en la región junto con un trabajo colaborativo con los *partners* Árticos, y dispone la obtención de nuevo equipamiento apto para el entorno ártico para las CAF. El plan destaca también la cooperación bilateral con Estados Unidos en la región a través de la modernización del NORAD y del NWS, instancias creadas en el contexto de la Guerra Fría y que fueron abordadas en el Capítulo 1 (National Defence Canada, 2017).

Un punto interesante de la estrategia es que no sólo retoma la consideración de los ocho Estados árticos como los principales *stakeholders* –puesta en duda durante la administración de Harper–, sino que abre el juego a otros actores, al declarar que, si bien dichos Estados “rightfully remain the primary actors in the Arctic, Canada recognizes the increasing interest of non-Arctic states and organizations and will work cooperatively with all willing partners to advance shared interests on safety and security”⁵¹ (National Defence Canada, 2017, p. 90).

Por otra parte, el plan introduce un giro significativo: abre la posibilidad a una mayor participación de la OTAN en la región ártica. Tradicionalmente, Canadá se había mostrado reticente a la implicación de la Alianza Atlántica en el Ártico, prefiriendo mantener la gobernanza de la región dentro del ámbito de los Estados árticos. Esta posición contrastaba con la de otros países como Noruega, que, frente a la creciente militarización rusa, ha promovido una mayor implicación del organismo como contrapeso a Moscú. La postura canadiense quedó en evidencia en la cumbre de la OTAN de 2010, cuando Harper bloqueó la inclusión del Ártico en la agenda, según revelaron cables diplomáticos filtrados. Las razones detrás de esta oposición son variadas. Por un lado, se ha mencionado la intención de evitar el involucramiento de Estados en una región a la que no pertenecen; por otro, el interés en evitar una mayor militarización que pudiera escalar tensiones, en particular con Rusia. También se ha vinculado esta postura con la disputa bilateral con Estados Unidos sobre el Paso del Noroeste (Berthiaume, 2022; Ivison, 2014).

Sin embargo, Trudeau fue progresivamente revirtiendo la posición histórica de Canadá respecto al involucramiento de la OTAN en el Ártico. Ya la política de defensa nacional de 2017 habilitó la posibilidad de realizar ejercicios conjuntos en la región con aliados árticos y otros socios estratégicos, “incluida la OTAN”. Este cambio de postura se explica por el contexto internacional de creciente competencia interestatal, intensificada por las acciones rusas ya mencionadas a lo largo del trabajo y las acciones de Beijing en el Mar de China Meridional, fenómenos que también tienen implicancias en el equilibrio estratégico del Ártico. El documento advierte sobre la creciente capacidad rusa de proyectar su fuerza desde el Ártico hacia el Atlántico Norte, suponiendo una amenaza para la OTAN (Lackenbauer, 2019a; National Defence Canada, 2017).

⁵¹ siguen siendo con razón los principales actores en el Ártico, Canadá reconoce el creciente interés de los Estados y organizaciones no árticas y trabajará de manera cooperativa con todos los socios dispuestos para promover intereses comunes en materia de seguridad y protección (Traducción propia).

En efecto, la creciente militarización del Ártico por parte de Rusia y la expansión del interés chino en la región han contribuido a generar una percepción de mayor competencia estratégica, tal como se desprende de las líneas introductorias de este trabajo. Desde finales de los años 2000 –en el mismo período en que tuvo lugar el ya indicado acto simbólico de plantación de la bandera en el lecho marino del Polo Norte en 2007– Moscú ha reactivado antiguas bases soviéticas, ampliado su flota de rompehielos y ha llevado a cabo ejercicios militares de gran escala en el Ártico, consolidando su presencia en la región. Al mismo tiempo, China pretende posicionarse como un actor legítimo en el Ártico al autodefinirse como un *near-Arctic state* en su Estrategia Ártica de 2018 y al obtener en 2013 el estatus de observador en el Consejo Ártico. Asimismo, en línea con su Iniciativa de la Franja y la Ruta, Beijing ha promovido el desarrollo de una Ruta de la Seda Polar, desplegando inversiones en infraestructura portuaria, actividades científicas y presencia diplomática. Este creciente involucramiento le ha permitido manifestar un interés sostenido en los recursos naturales y en aquellas rutas marítimas que el deshielo progresivo va habilitando, señaladas en el capítulo anterior. En ese marco, se ha intensificado también la cooperación entre China y Rusia especialmente en proyectos energéticos como Yamal LNG –donde corporaciones estatales chinas adquirieron una participación del 30% en un proyecto valuado en 27 mil millones de dólares– y en el desarrollo de la Ruta del Mar del Norte, donde confluyen sus intereses comerciales y estratégicos, reforzando así la percepción occidental de un entorno ártico cada vez más competitivo (Brewster, 2022; Byers & Lodge, 2019; Huebert, 2019; Lackenbauer, 2019b; C. E. Morrison & Bennett, 2024; Romero Junquera, 2023).

La combinación de la proyección militar rusa y la penetración estratégica china ha sido percibida por los países occidentales como un desafío al status quo regional, impactando directamente en la reformulación de las políticas de seguridad del Ártico, incluyendo la postura de Canadá. De esta manera, estos factores externos propios de la variable independiente desempeñaron un rol fundamental en la orientación que Trudeau comenzó a otorgar a su política exterior ártica, donde la dimensión militar fue ganando terreno en su concepción acerca de la seguridad y las amenazas. De allí que el giro canadiense hacia una mayor implicación de la OTAN no resulte aislado, sino como parte de una adaptación a este nuevo escenario estratégico.

Así, la Alianza irá ganando presencia en el Ártico. Además del reconocimiento del interés creciente de actores no-árticos en la región, el *International Chapter* de la ANFP –analizado en la sección anterior– afirma el compromiso con una serie de organizaciones

multilaterales consideradas relevantes para la región, como el Consejo Ártico, el AEC, la ONU y la propia OTAN. Con este reconocimiento, Ottawa identificó formalmente a la Alianza como una de las estructuras que influyen en la gobernanza ártica (Government of Canada, 2019).

Esta situación llevó a que en agosto de 2022 el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, visite el Ártico canadiense por primera vez en la historia, dejando atrás la vieja posición de Canadá de no involucrar a la organización en la región. Esta decisión estuvo motivada por el mismo factor externo que paralizó la cooperación en el Consejo Ártico: la invasión rusa a Ucrania meses antes. Este hecho revitalizó las percepciones de Rusia como un actor agresivo y reactivó la imagen del Ártico como el corredor más corto para un eventual ataque con misiles desde territorio ruso hacia Europa Occidental. Todo ello, además, en el marco de la creciente militarización rusa en la región.

Con este contexto, Jens Stoltenberg realizó una visita de tres días al Ártico canadiense, en la base aérea de Cold Lake, donde se estaba llevando adelante la Operación Nanook. Desde allí, advirtió del “desafío estratégico” que supone para la Alianza la mayor presencia rusa en la región. Por su parte, Trudeau dijo que, aunque la posición de Canadá es la misma, la situación geopolítica ha cambiado tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia, lo que hizo conveniente la visita de Stoltenberg (Infobae, 2022).

El fortalecimiento de la presencia de la OTAN en la región se manifestó también con la ampliación de la membresía de la organización: a partir de marzo de 2024 todos los Estados árticos a excepción de Rusia se convirtieron en parte de la Alianza. La invasión rusa a Ucrania provocó un sentimiento de inseguridad en los países nórdicos vecinos de Moscú, y precipitó el ingreso de Finlandia y Suecia a la organización, en 2023 y 2024 respectivamente. Canadá, en línea con renovada apertura hacia la OTAN en la región, fue el primer Estado en ratificar el ingreso de ambos países en julio de 2022. Este gesto no fue meramente simbólico, sino que evidenció el reconocimiento de Ottawa sobre el creciente peso de la Alianza en el Ártico y la necesidad de reforzar la seguridad colectiva en una región considerada cada vez más disputada geopolíticamente.

Así, el levantamiento por parte de Trudeau del “veto” canadiense a la extensión de la OTAN en el Ártico resultó en una redefinición de la política exterior ártica. En definitiva, el creciente protagonismo de la OTAN tuvo como resultado el desplazamiento parcial de la lógica cooperativa hacia una lógica más securitizada. Este hecho se ejemplifica también con

la participación del primer ministro en una cumbre en Islandia con los mandatarios nórdicos en junio de 2023. En ese encuentro, los temas centrales fueron la guerra en Ucrania y los desafíos de seguridad en el Ártico (The Canadian Press, 2023). La asistencia de Trudeau, en ese marco, refleja este creciente énfasis que su gobierno comenzó a otorgar a la dimensión militar de la seguridad dentro de la política exterior ártica canadiense. A su vez, esta evolución en su postura contrasta con el enfoque tradicional sostenido en espacios como el Consejo Ártico, que excluye explícitamente las cuestiones de seguridad militar de su mandato para centrarse en las nuevas amenazas, como se señaló en el Capítulo 1.

Otro punto central en materia de seguridad dentro de la estrategia ártica del gobierno canadiense se refiere a la cooperación con Estados Unidos, especialmente a través del NWS y del NORAD. Como se adelantó, la política de defensa nacional subrayó la necesidad de modernizar ambas estructuras frente al cambiante entorno estratégico en el Ártico. Por un lado, los radares del NWS, desplegados en el ártico canadiense durante la Guerra Fría, estaban quedando obsoletos, lo que reducía su eficacia ante las amenazas contemporáneas. Por otro lado, la creciente sofisticación de actores estatales como Rusia y China hacía necesario renovar las capacidades del NORAD. La SSE así lo expresaba:

“Canada’s contributions to regional Arctic security form a core part of the Canada-United States defence relationship. Nowhere is this more apparent than in joint efforts to renew the North Warning System (NWS) and modernize elements of NORAD. As the security dynamics in the Arctic evolve, Canada and the United States will continue to work side by side to secure our shared northern air and maritime approaches”⁵² (National Defence Canada, 2017, p. 79).

“Canada will cooperate with the United States on Arctic security and will examine the requirements to meet all-perils threats to the continent through NORAD modernization”⁵³ (National Defence Canada, 2017, p. 83).

⁵² Las contribuciones de Canadá a la seguridad regional en el Ártico constituyen un pilar central de la relación de defensa entre Canadá y Estados Unidos. Esto se refleja claramente en los esfuerzos conjuntos por renovar el Sistema de Alerta del Norte (North Warning System) y modernizar elementos de NORAD. A medida que evolucionan las dinámicas de seguridad en el Ártico, Canadá y Estados Unidos seguirán trabajando codo a codo para proteger nuestras rutas aéreas y marítimas compartidas en el norte (Traducción propia).

⁵³ Canadá colaborará con Estados Unidos en materia de seguridad en el Ártico y evaluará los requisitos necesarios para hacer frente a amenazas de todo tipo al continente mediante la modernización de NORAD (Traducción propia).

En línea con ello, en la declaración conjunta entre Biden y Trudeau de febrero de 2021 a la que se hizo referencia en la sección anterior, los mandatarios acordaron expandir la cooperación en defensa en el Ártico y modernizar el NORAD (Prime Minister of Canada, 2021). De esta manera, en agosto de 2021 ambos países emitieron un *Joint Statement on NORAD Modernization*, en la cual definieron los principales lineamientos técnicos y operativos para la modernización del sistema (Government of Canada, 2021b).

A partir de esta hoja de ruta, Ottawa anunció en 2022 un plan de modernización de NORAD, con un horizonte de 20 años y una inversión de 38.6 mil millones de dólares canadienses. Esta modernización contempla, entre otros componentes, la instalación de nuevos radares con cobertura de largo alcance, la actualización de bases militares en el norte canadiense, sistemas de vigilancia más integrados y mejoras en capacidades de respuesta rápida. De acuerdo con funcionarios estadounidenses, la modernización del NORAD servirá para confrontar nuevas amenazas en el Ártico. Durante la visita del presidente estadounidense Biden a Canadá en 2023, los mandatarios trataron el plan de modernización y su calendario de inversiones (Government of Canada, 2023b; Swiss Info, 2023).

Así, la modernización del NORAD se consolidó como uno de los ejes más relevantes de la dimensión ártica de la política exterior de la gestión Trudeau. Más allá del fortalecimiento de la cooperación bilateral con Estados Unidos, esta iniciativa representó una respuesta concreta a las crecientes amenazas percibidas en el Ártico, al tiempo que reflejó ese giro hacia un enfoque más securitizado. En términos evaluativos, la modernización del NORAD puede considerarse uno de los resultados más significativos de la agenda de seguridad ártica del período, tanto por su impacto material en las capacidades canadienses como por su valor simbólico en la reafirmación de la presencia estatal en una región crecientemente disputada.

Otra acción propia de la política exterior ártica que busca reafirmar la soberanía canadiense en la región es la participación de fuerzas canadienses en ejercicios militares. Durante la administración de Trudeau, Canadá participó en ejercicios militares conjuntos con Estados Unidos, tales como el *Ice Exercise (ICEX)*, *Exercise Arctic Edge*, *Joint Pacific Multinational Readiness Center (JPMRC)* y el *Exercise Arctic Eagle-Patriot* (Jefferd-Moore, 2018; National Defence Canada, 2022). Estos ejercicios le permiten a Ottawa fortalecer sus capacidades árticas y da cuenta de su compromiso con la protección y el ejercicio de su soberanía en un territorio que considera fundamental para su identidad.

En la misma línea, durante la administración de Trudeau se continuó desarrollando de manera ininterrumpida la Operación Nanook, el principal ejercicio canadiense en el Ártico, iniciado en 2007 por el gobierno de Harper. Tal como se señaló, esta operación tiene como objetivo reafirmar la presencia y la soberanía de Canadá allí. No obstante, a diferencia de su antecesor, quien asistió personalmente a todas las ediciones como muestra del peso político que le atribuía al tema, Trudeau adoptó una postura distinta: participó por primera vez en 2022, en la séptima edición bajo su mandato, coincidiendo con la ya mencionada visita del secretario general de la OTAN (Weber, 2022).

Esta ausencia inicial puede interpretarse como un gesto simbólico del enfoque no militarizado que Trudeau priorizó en su política ártica durante los primeros años. Sin embargo, su asistencia en 2022, junto al secretario de la Alianza Atlántica, pone de relieve el cambio del escenario regional provocado por la invasión rusa a Ucrania y el consecuente aumento de las tensiones geopolíticas. En ese sentido, la participación del primer ministro en esta edición refuerza la idea de que el componente militar volvió a cobrar protagonismo en la política ártica canadiense en respuesta a dinámicas geopolíticas más desafiantes.

A su vez, las operaciones Nanook durante su gestión profundizaron su dimensión internacional, con una participación más amplia y constante de aliados como Estados Unidos, Bélgica, Reino Unido, Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca y Francia (National Defence Canada, 2025). Esta cooperación multinacional contribuyó no sólo al fortalecimiento de las capacidades operativas en entornos árticos, sino también a proyectar la soberanía canadiense en un marco de alianzas y coordinación con socios afines.

Recapitulando, el contexto internacional caracterizado por una creciente competencia en el Ártico –impulsada por la militarización rusa, el avance de los intereses chinos y el deterioro del orden internacional liberal– motivó una revalorización de las cuestiones de seguridad en la política ártica canadiense. Frente a estos desafíos estratégicos, la administración Trudeau, comenzó a acercarse más a la noción tradicional de seguridad y amenazas, dándole mayor importancia a la dimensión militar. Esto lo llevó a reforzar alianzas estratégicas como con Estados Unidos y la OTAN y a procurar fortalecer sus capacidades militares en la región con anuncios de mayores inversiones militares.

Pero estos anuncios se explican no sólo por la estructura más conflictiva del sistema internacional, sino también por presiones de unidades del sistema, en particular, de Estados

Unidos. Durante la presidencia de Trump, Washington instó con mayor firmeza a sus aliados de la OTAN a cumplir con el objetivo de destinar al menos el 2% del PBI al gasto en defensa, una meta establecida años antes por la Alianza. En respuesta, Canadá dirigió una parte significativa de esos recursos hacia el Ártico, interpretando que se trataba de una región estratégica geopolíticamente (National Defence Canada, 2017).

Las presiones para mejorar las capacidades militares en el Ártico no provinieron sólo de la mesa internacional, sino también de la doméstica. Por ejemplo, en 2023, el Comité Permanente del Senado sobre Seguridad Nacional, Defensa y Asuntos de Veteranos publicó un informe titulado *Arctic Security Under Threat: Urgent Needs in a Changing Geopolitical and Environmental Landscape*. En este se identificó al Ártico como una región cada vez más amenazada, tanto por actores estatales como Rusia y China, como por amenazas no estatales, entre ellas el cambio climático y el aumento de la accesibilidad. El documento concluye que “*more must be done*” e insta al gobierno canadiense a adoptar una postura más firme ante este nuevo escenario. Entre sus recomendaciones, se destacan la inclusión de una sección específica sobre seguridad en el Ártico en la próxima política de defensa y el fortalecimiento de la cooperación con aliados (Standing Senate Committee on National Security, Defence and Veterans Affairs, 2023). A ello se suman demandas de representantes Inuit por una mayor presencia militar en la región, así como críticas de sectores de la oposición, que acusaron al gobierno de Trudeau de no destinar los recursos necesarios para garantizar la soberanía canadiense en el Ártico (Paas-Lang, 2022).

En este contexto de dinámicas globales más desafiantes en la región y crecientes presiones domésticas, Ottawa lanzó en abril de 2024 su estrategia de seguridad y defensa para la región ártica: *Our North, Strong and Free* (en adelante, ONSF), que alude al verso del himno nacional referido al Ártico. Este documento complementa tanto la ANPF y la SSE. Según la ONSF, las amenazas identificadas en la SSE se han intensificado, y afirma que la soberanía canadiense en el Ártico se ha transformado en una prioridad central: “The most urgent and important task we face is asserting Canada’s sovereignty in the Arctic and northern regions, where the changing physical and geopolitical landscapes have created new threats and vulnerabilities to Canada and Canadians”⁵⁴ (National Defence Canada, 2024, p. ix). Al colocar la defensa de la soberanía como prioridad, Canadá busca asegurar el control sobre su

⁵⁴ La tarea más urgente e importante que enfrentamos es afirmar la soberanía de Canadá en el Ártico y las regiones del norte, donde los cambios físicos y geopolíticos han generado nuevas amenazas y vulnerabilidades para el país y sus ciudadanos (Traducción propia).

territorio, a fin de garantizarse el ejercicio exclusivo y pleno de sus competencias en una región con vasto potencial. Con este objetivo, la estrategia detalla un conjunto de inversiones significativas destinadas a reforzar las capacidades de las CAF, el equipamiento y la infraestructura militar en la región.

De acuerdo con Lackenbauer (2024), esta estrategia de defensa colocó un foco sin precedentes en el Ártico canadiense y buscó evocar un sentimiento de urgencia frente a amenazas como el cambio climático y actores disruptivos como China y Rusia. Dicha preocupación tiene sustento empírico: en marzo de 2023 autoridades canadienses detectaron dispositivos de vigilancia de origen chino en aguas del Ártico canadiense, lo que subraya el creciente interés de potencias extrarregionales en la región y valida la urgencia de reforzar la presencia soberana canadiense (Cunningham et al., 2024). De esta manera, la estrategia resultó en un cambio hacia una retórica más conflictiva, al reconocer explícitamente las amenazas que Rusia y China suponen para la región, y tomar una posición más escéptica acerca de la efectividad de la naturaleza cooperativa:

“For decades, *we aimed* [énfasis agregado] to manage the Arctic and northern regions cooperatively, as a zone free from military threats. *Yet* [énfasis agregado] Russia continues to modernize and build up its military presence in their Arctic (...) Similarly, despite not being an Arctic nation, China seeks to become a ‘polar great power’ by 2030 and is demonstrating an intent to play a larger role in the region”⁵⁵ (National Defence Canada, 2024, p. 4)

En suma, la ONSF constituye una expresión clara del giro emprendido por Canadá en su dimensión ártica, en el cual la lógica de cooperación ha perdido lugar frente a una visión más orientada al conflicto y a la competencia. Como se ha argumentado a lo largo de esta sección, este viraje responde principalmente a factores externos que fueron configurando una percepción de amenaza al interior de Canadá, generando así las condiciones para una política exterior más rígida en el Ártico. No obstante, también se nutre de aquellas demandas domésticas generadas por el temor a un avance de potencias extranjeras en la zona, lo que refuerza la necesidad de afirmar la presencia y el control estatal sobre el territorio norteño.

⁵⁵ Durante décadas, *pretendimos* gestionar el Ártico y el norte de forma cooperativa, como una zona libre de amenazas militares. *Sin embargo*, Rusia continúa modernizando y ampliando su presencia militar en el Ártico. Del mismo modo, pese a no ser una nación ártica, China aspira a convertirse en una "gran potencia polar" para 2030 y ha demostrado su intención de asumir un rol más activo en la región (Traducción propia).

Con este trasfondo, en julio de 2024 Canadá, Estados Unidos y Finlandia firmaron el *ICE (Icebreaker Collaboration Effort) Pact*, una iniciativa estratégica para ampliar sus capacidades de construcción naval, particularmente en la producción de rompehielos, con el objetivo de limitar la proyección de influencia de Rusia y China en el Ártico (Cecco, 2024). El acuerdo representa una profundización de la cooperación ártica entre aliados y refuerza el enfoque canadiense de preparar su industria y sus CAF para una geopolítica ártica cada vez más competitiva.

Sumado a esto, meses después, en octubre, el ministro de Defensa canadiense, Bill Blair, organizó en Bruselas el *Northern Defense Dialogue* con sus pares de los Estados árticos miembros de la OTAN, a excepción de Rusia. Allí, reafirmaron su compromiso en fortalecer la cooperación en seguridad y defensa en la región (Edvardsen, 2024). El encuentro tuvo lugar en el marco de una cumbre de ministros de Defensa de la OTAN, en la que los participantes lanzaron el proyecto *Northlink*, una iniciativa impulsada por la Alianza para fortalecer las capacidades de comunicación satelital en todo el Ártico. Canadá acompañó esta propuesta junto al resto de los Estados árticos que integran la OTAN, además de Alemania, Francia, Hungría, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos (Posaner, 2024). Así, este proyecto se inscribe en la tendencia de mayor involucramiento de la Alianza en la región habilitada por Trudeau, ya señalada anteriormente, y pone de relieve –una vez más– cómo los asuntos de seguridad y defensa han ido ganando centralidad dentro del enfoque canadiense hacia la región.

Finalmente, este mayor peso de la variable de seguridad y defensa que se fue exponiendo a lo largo de esta sección tuvo su culminación con el lanzamiento en diciembre de 2024 de la *Canada's Arctic Foreign Policy* (en adelante, CAFP), el primer documento específico de política exterior ártica de la administración Trudeau⁵⁶. Allí, a diferencia de la ANFP, se observa un tono más conflictivo. La ministra de Relaciones Exteriores, en su mensaje adjunto al documento, luego de declarar que “Canada is at an inflection point in the Arctic”⁵⁷, retoma la idea presente en la ONSF acerca de que pareciera que los esfuerzos cooperativos por parte de Canadá en la región ya no son suficientes.

La CAFP complementa el *International Chapter* de la ANFP y reafirma que las amenazas y el entorno estratégico en el Ártico se han intensificado en los últimos años. En

⁵⁶ La CAFP fue acompañada por un compromiso presupuestario inicial de 34 mil millones de dólares canadienses, junto con el anuncio de otros 7 mil millones proyectados para su implementación durante los cinco años siguientes (Lackenbauer, 2024).

⁵⁷ Canadá se encuentra en un punto de inflexión respecto al Ártico (Traducción propia).

este contexto, la estrategia contiene una serie de medidas concretas, entre las que destacan: el nombramiento de un embajador para el Ártico; la apertura de nuevos consulados en Anchorage (Alaska, Estados Unidos) y Nuuk (Groenlandia, Dinamarca); el inicio de un diálogo sobre seguridad ártica con ministros de Relaciones Exteriores de países afines y el inicio de negociaciones fronterizas con Estados Unidos en torno al Mar de Beaufort, así como la finalización de la implementación del acuerdo limítrofe con Dinamarca sobre la Isla Hans.

Estas acciones se articulan dentro de los cuatro pilares definidos por el gobierno canadiense como parte de su política exterior ártica, a los cuales la estrategia asocia directrices específicas. El primer pilar está orientado a la afirmación de la soberanía canadiense en la región, mediante el fortalecimiento de la diplomacia, el desarrollo de capacidades en materia de seguridad y defensa, y la promoción de un orden internacional basado en normas. El segundo pilar apunta a la promoción de los intereses nacionales a través de una diplomacia pragmática. En este sentido, la CAFP enfatiza la necesidad de profundizar las alianzas con socios árticos y fortalecer los vínculos con actores no árticos estratégicos, como Corea del Sur, la UE y Japón, al mismo tiempo que se plantea una postura firme respecto a la responsabilidad de Rusia por sus acciones en la región *–holding Russia accountable–*.

El tercer pilar se enfoca en posicionar a Canadá como un actor líder en la gobernanza del Ártico. Para ello, la estrategia propone reforzar el Consejo Ártico mediante un aumento de las contribuciones financieras y políticas, en preparación para la tercera presidencia canadiense del organismo (2029-2031). Asimismo, se propone abordar de forma prioritaria los desafíos regionales como el cambio climático, promoviendo la implementación efectiva de los acuerdos internacionales suscritos.

Finalmente, el cuarto pilar aboga por una diplomacia ártica más inclusiva, reconociendo el papel fundamental de las comunidades del norte y los gobiernos territoriales en la formulación y ejecución de las políticas canadienses en el Ártico. En esta línea, la estrategia incorpora compromisos concretos para fortalecer la representación indígena en foros internacionales, promover el *Indigenous Knowledge* en la ciencia ártica, facilitar la movilidad transfronteriza y avanzar en el reconocimiento de derechos en clave de reconciliación y relación entre naciones. Estas dimensiones de la agenda indígena, junto con su articulación con la identidad nacional, son analizadas con mayor profundidad en la siguiente sección.

Se observa que, al igual que la estrategia ártica de 2019, si bien la CAFP se proyecta como un instrumento orientado a las acciones futuras del gobierno, también permite reinterpretar decisiones adoptadas en años anteriores. Por ejemplo, los encuentros entre funcionarios canadienses mencionados a lo largo del presente trabajo, donde se abordaron cuestiones de seguridad regional, constituyen manifestaciones tempranas de las directrices actualmente formalizadas. Asimismo, la CAFP también expresa la voluntad de avanzar en la delimitación de las fronteras canadienses en el Ártico, un proceso en el que, como se verá más adelante, ya se habían concretado avances significativos en años previos a su publicación.

Entre las medidas más destacadas figura la creación del cargo de embajador para el Ártico. Esta figura existió anteriormente bajo la denominación de Embajador Circumpolar, hasta su eliminación en 2006 por el gobierno de Harper. Según lo planteado, el nuevo embajador tendrá como funciones principales articular la agenda doméstica e internacional de Canadá en asuntos árticos, promover los intereses polares del país en foros multilaterales y visibilizar a nivel internacional los derechos e intereses de los pueblos indígenas en el contexto ártico. En esa misma línea, la apertura de nuevos consulados en Anchorage y Nuuk puede interpretarse como parte de una estrategia para fortalecer la presencia diplomática de Canadá en el Ártico norteamericano (Lackenbauer, 2024).

A diferencia de la ANFP de 2019, donde Rusia era considerada un socio potencial, la estrategia de 2024 la presenta como un competidor que no respeta la soberanía ni el orden basado en reglas. Un giro similar se observa en relación con China, ahora caracterizada como un Estado no-ártico competidor. En paralelo, la OTAN adquiere una centralidad significativamente mayor: mencionada en 22 ocasiones en el documento de 2024, frente a sólo 3 menciones en 2019. Esto refuerza el argumento expuesto en este trabajo sobre la creciente aceptación, por parte del gobierno de Trudeau, del papel de la OTAN en el Ártico. Por otro lado, la estrategia de 2024 enfatiza la necesidad de una mayor presencia diplomática en los Estados árticos, lo que contrasta con la decisión adoptada en junio de 2023 de cerrar la oficina del *Canadian International Arctic Centre* (CIAC)⁵⁸ en Oslo y trasladarla a Ottawa. Esta medida fue objeto de críticas tanto por parte de la opinión pública como de funcionarios diplomáticos (Lackenbauer, 2024; Nardi, 2023; Wilczynski, 2023).

⁵⁸ Establecido en 2009, el CIAC promovía las prioridades diplomáticas de Canadá en el Ártico y facilitaba el vínculo entre líderes internacionales árticos, funcionarios de Ottawa y comunidades indígenas y del norte (Wilczynski, 2023).

En definitiva, la publicación de la CAFP en diciembre de 2024 marcó un punto de consolidación de la evolución que fue delineándose a lo largo de esta sección: el progresivo desplazamiento del énfasis cooperativo hacia una visión más estratégica y securitizada del Ártico. La inclusión de nuevas medidas diplomáticas e inversiones militares, la redefinición del rol de actores como Rusia y China, y la mayor centralidad otorgada a la OTAN revelan un enfoque más duro por parte del gobierno canadiense frente a un entorno internacional percibido como crecientemente competitivo. Esta transformación no ocurrió de manera abrupta, sino que fue moldeada por la interacción entre la variable independiente y las variables intervinientes, que reforzaron la idea de que el Ártico ya no puede ser concebido como un espacio ajeno a las dinámicas de rivalidad geopolítica.

En ese marco, se puede argumentar que la CAFP cristalizó una reconfiguración más profunda de la dimensión ártica de la política exterior canadiense, en la que la variable de seguridad ha adquirido un peso que recuerda a los tiempos de la Guerra Fría. Al igual que ocurriera con la ANFP en 2019, la publicación de la CAFP también confirma la existencia de una política exterior ártica institucionalizada, dotada de objetivos específicos, principios rectores y una estructura programática coherente que guía la acción internacional de Canadá en la región.

Sin embargo, dado que exactamente un mes después del lanzamiento de la CAFP, el 6 de enero de 2025, Justin Trudeau anunció su renuncia como líder del Partido Liberal –y, por ende, como primer ministro de Canadá– tras una sostenida caída en su popularidad y crecientes presiones internas, y considerando que su salida se hizo efectiva el 14 de marzo con la asunción de su sucesor, Mark Carney, la implementación de la estrategia ha quedado en suspenso (BBC News, 2025; Saltman & Kemp, 2025). En este escenario de transición política, la continuidad y aplicación de la CAFP dependerá de la voluntad y prioridades del nuevo primer ministro, lo que vuelve imposible una evaluación de resultados de esta estrategia en el período analizado.

Estas decisiones y declaraciones del gobierno de Canadá contribuyeron, sin lugar a duda, a desarrollar la competencia y el mayor clima de conflicto en la región, en un proceso de retroalimentación, alejando las posibilidades de fortalecer las instancias de cooperación e impactando negativamente sobre la gobernanza regional.

Aquella percepción de un entorno ártico cada vez más desafiante no sólo ha sido asumida por el gobierno federal, sino que también es compartida por diversos actores al interior de Canadá, incluyendo a la ciudadanía y a autoridades subnacionales, que han expresado preocupaciones similares respecto a la creciente dimensión conflictiva en la región. En los primeros meses de 2025, los premiers de Québec y Alberta, François Legault y Danielle Smith, instaron al gobierno federal a reforzar la defensa de la soberanía canadiense en el Ártico ante el avance de potencias como China y Rusia (D. Plante, 2025; Smith, 2025). En paralelo, una encuesta realizada a mediados de 2024 mostró que el 55% de los canadienses considera que el conflicto definirá el futuro del Ártico, mientras que un 73% teme que Canadá podría perder parte de su territorio si no adopta una postura más firme (Quinn, 2025). En este sentido, las medidas anunciadas por Ottawa deben leerse también a la luz de estos condicionantes domésticos, como son la presión de actores subnacionales y de la opinión pública.

Finalmente, otro aspecto inherente a la afirmación de la soberanía canadiense en el Ártico se refiere a la delimitación de sus fronteras en la región. Como se señaló a lo largo del Capítulo, en coherencia con los lineamientos establecidos en la ANPF y la CAFP, la administración de Trudeau impulsó avances concretos en la materia. Al momento de asumir el poder, el gobierno liberal enfrentaba una serie de disputas y cuestiones pendientes respecto a sus límites en la región, a saber:

- La presentación frente a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (en adelante, CLPC) de las Naciones Unidas sobre el límite exterior de la plataforma continental de Canadá.
- La disputa por la soberanía de la Isla Hans, así como la delimitación de la frontera marítima con Dinamarca.
- La delimitación de los límites con Estados Unidos en el Mar de Beaufort.

A continuación, se evalúan los avances en cada uno de estos puntos, que permitieron a Canadá ejercer plena y exclusivamente sus competencias en dichos territorios.

Como se mencionó en el Capítulo 1, la presentación de los límites exteriores de la plataforma continental fue un tema heredado por Trudeau de su antecesor Harper. En 2013, el gobierno de Harper había realizado una presentación parcial ante la CLPC, posponiendo la inclusión de la región ártica a fin de recabar mayores evidencias científicas que respaldaran la extensión de la plataforma canadiense hasta el Polo Norte. Según Byers, esta decisión

respondió más a motivos políticos que técnicos: Harper no quería pasar a la historia como el primer ministro que renunció a la reivindicación canadiense sobre el Polo Norte, lo que revela la influencia de consideraciones domésticas en su política ártica (Sevunts, 2016).

En contraste, Trudeau, aún como líder de la oposición, criticó esa decisión y acusó a Harper de haber politizado el informe científico-legal, afirmando que “We need to base our decisions on science, not chest thumping”⁵⁹. Ya en el poder, reafirmó que la soberanía canadiense sobre el Polo Norte sería determinada por los científicos y no por los políticos (Grenoble, 2016; Lackenbauer, 2019a; Payton, 2013) y su gobierno adoptó una narrativa que priorizaba el conocimiento científico sobre las motivaciones geopolíticas.

Sin embargo, más allá del cambio discursivo, se podría argumentar que las decisiones adoptadas por Trudeau en esta materia revelan una cierta continuidad con la línea trazada por Harper. A pesar de que los expertos ya se habían pronunciado sobre la evidencia disponible, el nuevo gobierno decidió continuar con las campañas de mapeo iniciadas por la administración anterior. Este hecho puede interpretarse de dos maneras: por un lado, como la reafirmación de un enfoque riguroso basado en evidencia científica; por otro, como una validación tácita de la lógica política que también había guiado a Harper, sugiriendo que factores domésticos, como el costo político de “ceder” el Polo Norte, siguieron presentes en el proceso decisorio.

Siguiendo esta línea, en 2016 comenzaron nuevas investigaciones científicas para reforzar el reclamo canadiense, que concluyeron en octubre de ese mismo año (Coppes, 2016a). Estas tareas contaron con un componente de cooperación internacional relevante: Canadá recibió apoyo logístico de Dinamarca y Suecia mediante el uso de buques, y sus científicos también colaboraron con Estados Unidos en la recolección de datos. Como resultado, en mayo de 2019 se presentó una solicitud formal ante la CLPC que abarcaba una extensión de 1,2 millones de km² en el Océano Ártico, incluyendo el Polo Norte. Posteriormente, en diciembre de 2022, Canadá elevó una adenda que amplió aún más su reclamo. La zona solicitada se superpone en parte con las reivindicaciones de Rusia y Dinamarca, abriendo la puerta a futuras negociaciones diplomáticas. Además, Canadá anunció que continuará recolectando información durante los cinco años posteriores a la adenda, a fin de reforzar su posición ante la Comisión (Government of Canada, s.f.).

Actualmente, la solicitud canadiense se encuentra en evaluación por parte de la CLPC, un proceso que puede llevar varios años debido a la complejidad técnica de las presentaciones

⁵⁹ Debemos basar nuestras decisiones en la ciencia, no en demostraciones de fuerza (Traducción propia).

y al elevado volumen de reclamos pendientes de análisis. Cabe recordar que, de acuerdo con el Artículo 76 de la CONVEMAR, un Estado puede solicitar la extensión de su plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas si logra demostrar científicamente que el lecho marino constituye una prolongación natural de su territorio. Para Byers, experto canadiense en derecho internacional aplicado al Ártico, la decisión de insistir en la reivindicación del Polo Norte se trató de un derroche de recursos, dado que, incluso si la ciencia favorece a Canadá, desde el punto de vista jurídico, la reclamación difícilmente prosperará frente a la de Dinamarca (Sevunts, 2016).

En cuanto a las cuestiones limítrofes con Dinamarca, Canadá y dicho país mantenían una disputa sobre la soberanía de la Isla Hans desde 1973, una pequeña isla remota de apenas 1,2 km² situada entre la isla Ellesmere (Canadá) y Groenlandia (Dinamarca). Ese año, ambos Estados acordaron la delimitación de sus fronteras marítimas en el estrecho de Nares, pero no lograron definir a quién pertenecía la isla, situada en una zona equidistante entre sus costas. A partir de entonces, se inició un conflicto diplomático conocido usualmente como la “guerra del whisky” o “la guerra más amistosa de la historia”, dado que funcionarios de ambos países visitaban periódicamente la isla para reemplazar la bandera del otro por la propia y dejar una botella de whisky –en el caso de Canadá– o de *schnapps* –en el caso de los daneses– como gesto simbólico (Coletta, 2022; El Litoral, 2022).

Tras una escalada de tensiones en los primeros años de la década de 2000 –marcada por el envío de soldados daneses a la isla y la enérgica reacción del primer ministro canadiense Martin, junto a la visita del entonces ministro de Defensa–, en 2018 ambos gobiernos acordaron establecer un grupo de trabajo conjunto para resolver la controversia. El acuerdo final se alcanzó en junio de 2022: la isla fue dividida pacíficamente, asignándose un 60% de su territorio a Dinamarca y el 40% restante a Canadá (Coletta, 2022; El Litoral, 2022; Global Affairs Canada, 2022a).

La resolución fue presentada como un ejemplo de cooperación pacífica en el Ártico en un contexto global marcado por la guerra en Ucrania. “The Arctic is a beacon for international cooperation, where the rule of law prevails”⁶⁰, declaró la ministra de Relaciones Exteriores de Canadá, Mélanie Joly. De esta forma, se puso fin a la última disputa sobre límites terrestres en la región ártica. Si bien la isla carece de relevancia económica, Canadá buscaba evitar que la cesión de territorio debilitara su posición en la aún no resuelta disputa con Estados Unidos

⁶⁰ El Ártico es un faro para la cooperación internacional, donde prevalece el Estado de derecho (Traducción propia).

sobre la delimitación del mar de Beaufort, rico en hidrocarburos, además de que podría cobrar relevancia geopolítica frente al deshielo de las aguas. Por otro lado, algunos analistas interpretaron el acuerdo como una estrategia para reforzar la unidad entre los Estados árticos *like-minded* frente al deterioro del panorama de seguridad tras la invasión rusa a Ucrania. Por su parte, el acuerdo alcanzado también permitió delimitar otros sectores marítimos pendientes entre Canadá y Dinamarca, incluyendo límites en el mar de Lincoln y en el mar de Labrador (Coletta, 2022; El Litoral, 2022; Global Affairs Canada, 2022a).

Otra disputa sobre límites en la cual se registraron avances durante la administración de Trudeau es la que Canadá sostiene con Estados Unidos por la delimitación de sus fronteras en el mar de Beaufort. Esta controversia tiene su origen en el Tratado de Límites de 1825 entre el Reino Unido y Rusia, que estableció la frontera entre Alaska y las posesiones británicas en Norteamérica. En aquel momento, dado que el derecho internacional sólo reconocía un mar territorial de 3 millas náuticas y la región era de difícil acceso, la delimitación marítima resultó vaga y de escasa relevancia práctica (Huebert, 2024).

La disputa se reactivó en la década de los setenta, cuando ambos Estados, como herederos del tratado, comenzaron a identificar potenciales reservas de hidrocarburos en el mar de Beaufort y debieron aplicar el nuevo régimen de 200 millas establecido en la CONVEMAR. Canadá sostiene que el límite marítimo debe extenderse a lo largo del meridiano 141°, siguiendo la delimitación terrestre existente entre Alaska y Yukon, mientras que Estados Unidos aboga por el principio de equidistancia, generando así una superposición de reclamos en la zona (Huebert, 2024).

Desde entonces, Canadá y Estados Unidos han mantenido una política de *agreeing to disagree*, con algunos intentos fallidos de negociación. No obstante, en septiembre de 2024, ambos gobiernos anunciaron la creación de una *joint task force* para entablar negociaciones orientadas a resolver de manera definitiva esta disputa. La iniciativa también busca clarificar la delimitación de sus plataformas continentales más allá de las 200 millas náuticas, dado que la ausencia de un acuerdo sobre las zonas económicas exclusivas impacta directamente en sus respectivas proyecciones sobre los derechos del subsuelo marítimo (Huebert, 2024).

En la declaración conjunta donde se anunció la conformación del grupo de trabajo, los gobiernos subrayaron que esta decisión responde al cambiante escenario en el Ártico, marcado por nuevos desafíos y una creciente competencia estratégica. Además, presentaron el

inicio de las negociaciones como un paso fundamental para profundizar la cooperación bilateral en la región ártica, reafirmando su interés común en preservar la estabilidad y el respeto al derecho internacional en el norte circumpolar (Global Affairs Canada, 2024c).

En suma, la evaluación respecto a la definición de los límites de Canadá en el Ártico bajo Trudeau resulta positiva. En línea con los objetivos de la ANFP y la CAF, se registraron avances concretos. La presentación ante la CLPC, la resolución de la disputa por la soberanía de la Isla Hans con Dinamarca, y el inicio de negociaciones con Estados Unidos respecto a la delimitación del mar de Beaufort, constituyen grandes hitos en la definición de la soberanía canadiense en la región.

A pesar de estos avances, Canadá aún mantiene pendiente la resolución de una cuestión central para su soberanía en la región: la disputa con respecto al estatus jurídico del Paso del Noroeste. Tal lo expuesto en el Capítulo 1, el Paso del Noroeste es la ruta marítima que atraviesa el archipiélago canadiense y que fue objeto de controversia con Estados Unidos en la década de los años setenta. Ottawa sostiene que se trata de aguas interiores que, de acuerdo con la CONVEMAR, le otorga autoridad plena y exclusiva sobre las mismas, pudiendo controlar el paso de buques extranjeros. Su posición se basa en un título histórico: la ocupación efectiva y el control de la tierra y del agua por parte de los Inuit, trasladados luego a Canadá. Por el contrario, Estados como Estados Unidos principalmente, pero también la UE, Reino Unido, Japón, China y Singapur, sostienen que se trata de un estrecho internacional, y, por tanto, abierto a la navegación extranjera sin necesidad del consentimiento del Estado costero. Rusia, por su parte, enfrenta una situación similar en la Ruta del Mar del Norte, la cual también considera como aguas interiores. Esta coincidencia en la interpretación del derecho del mar sugiere un respaldo implícito a la postura canadiense, y abre la posibilidad de una cooperación entre ambos países para reforzar sus respectivas posiciones (Byers, 2012; Charron, 2005).

En mayo de 2019, en el marco de la Cumbre Ministerial del Consejo Ártico en Finlandia, el secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, calificó al reclamo de Canadá de ilegítimo. Esta declaración fue criticada debido a que contrariaba los términos del Acuerdo de Cooperación Ártica entre los dos países de 1988, en el que se colocó la disputa en un escenario de *agreeing to disagree*, al permitir que Washington entienda al Paso del Noroeste como un estrecho internacional al mismo tiempo que Ottawa sostiene que es parte de su territorio. El acuerdo establece que Estados Unidos debe pedir autorización a Canadá

para navegar dichas aguas, situación que desde entonces se ha cumplido (Blanchfield, 2019b).

En respuesta, Freeland declaró que Canadá tiene muy claro que el Paso del Noroeste es canadiense, y que hay una conexión muy fuerte y geográfica con el país. A su vez, durante la conferencia de prensa en el marco de la visita del secretario general de la OTAN, un periodista le preguntó a Trudeau si el estatus del Paso del Noroeste era parte de las discusiones, a lo que el primer ministro respondió de manera categórica “The Northwest Passage is Canadian waters, period”⁶¹, aunque reconociendo la existencia de un desacuerdo con Estados Unidos (Brewster, 2022). Además, la soberanía de Canadá sobre la ruta y su definición como aguas interiores fue una constante que se repite en todos los documentos relativos al ártico que fueron analizados en esta investigación, tanto los de Trudeau como los anteriores.

En definitiva, el gobierno de Trudeau mantuvo la postura histórica de considerar al Paso del Noroeste como aguas interiores, reafirmando así la soberanía canadiense sobre esta ruta estratégica. Sin embargo, no se han registrado avances concretos para resolver la disputa con Estados Unidos, iniciada en los años setenta. Lejos de limitarse a una cuestión jurídica, este diferendo ha fortalecido la consideración del Ártico como parte integral de la identidad nacional canadiense y como un elemento de contraste frente a la identidad estadounidense.

2.2.4 “We have a northern soul”

Ciertamente, además de los intereses estratégicos, ambientales o de seguridad, la política exterior ártica de Canadá se sustenta y retroalimenta en dicha dimensión identitaria profundamente arraigada. Como se indicó a lo largo del Capítulo 1, el Ártico ocupa un lugar central en la construcción simbólica de la nación canadiense, concebido tanto como frontera natural como espacio de proyección internacional.

Según lo señalado en el apartado introductorio, Wendt entiende la identidad como una propiedad relacional, en tanto se constituye y valida a través de la interacción con otros actores. Es decir, la identidad no es sólo una autopercepción interna, sino también una construcción social e intersubjetiva que se proyecta hacia el exterior y se reafirma en el reconocimiento por parte de los demás. Desde esta perspectiva, los Estados no actúan únicamente en función de intereses materiales, sino también en relación con identidades que han sido socialmente construidas y sostenidas en el tiempo (Wendt, 1992; Cuadro, 2010). En

⁶¹ El Paso del Noroeste son aguas canadienses. Punto (Traducción propia).

este marco, la política exterior también cumple un rol performativo en la afirmación y reproducción de la identidad nacional.

La administración Trudeau no fue ajena a esta lógica de proyección identitaria. A lo largo de los documentos y estrategias analizadas en este trabajo, se observa con claridad una narrativa que vincula estrechamente la identidad nacional canadiense con el Ártico. Tanto la ANFP como la CAFP describen a Canadá como una *Arctic nation*. En la misma línea, el sitio web de *Global Affairs Canada*, en su sección sobre *Canada and the Circumpolar Regions*, sostiene que “The Arctic is central to Canada’s national identity, prosperity, security, values and interests”⁶², reafirmando que el Norte no es simplemente una región geográfica remota, sino un eje constitutivo del imaginario nacional. Esta idea también fue promovida tanto por el primer ministro Trudeau, quien en su cuenta oficial de X afirmó “The North is at the heart of our identity as Canadians”⁶³ (Trudeau, 2019), como por los cancilleres, como Dion, quien en su discurso por los 20 años del Consejo Ártico afirmó: “Yes, we have a northern soul”⁶⁴ (Dion, 2016).

La dimensión identitaria de la política exterior ártica canadiense en el período se reflejó también en sus estrategias de comunicación pública y diplomacia digital. En marzo de 2016, el gobierno creó una cuenta oficial en X denominada *Canada in the Arctic* (@CanadaArctic), descrita como la cuenta internacional del Ártico de *Global Affairs Canada*. Esta cuenta no cumple una función meramente instrumental, sino que actúa como un dispositivo de proyección simbólica de identidad hacia el exterior, mediante el cual Canadá se presenta ante la comunidad internacional como una nación ártica, en línea con el concepto de identidad. Además, esta narrativa ha sido reiterada desde las cuentas oficiales de misiones diplomáticas y oficinas consulares en actores como Estados Unidos, la UE y Rusia, así como en diversas instancias multilaterales donde representantes canadienses han sostenido un relato consistente sobre el lugar del Ártico en la identidad nacional.

Por otro lado, la aspiración de Canadá a posicionarse como líder en la gobernanza del Ártico, presente tanto en la ANFP como en la CAFP, puede ser comprendida también desde una dimensión identitaria. Siguiendo la noción constructivista de que los Estados son motivados no sólo por intereses materiales sino también en función de identidades construidas

⁶² El Ártico es fundamental para la identidad nacional, la prosperidad, la seguridad, los valores y los intereses de Canadá (Traducción propia).

⁶³ El norte está en el corazón de nuestra identidad como canadienses (Traducción propia).

⁶⁴ Sí, tenemos un alma del norte (Traducción propia).

socialmente, esta aspiración no se presenta únicamente como un objetivo estratégico, sino como una forma de performar y proyectar una identidad específica. En este mismo sentido, las múltiples acciones de Canadá en la región analizadas en este trabajo persiguen fines instrumentales, y al mismo tiempo, reafirman y proyectan su autopercepción como un actor ártico. A través de estas prácticas, Canadá encarna y comunica una identidad estatal que busca ser reconocida internacionalmente.

Por tanto, puede argumentarse que la identidad ártica constituye la verdadera *raison d'être* de la política exterior ártica canadiense. Es decir, no es la existencia de un territorio al norte lo que justifica la dimensión ártica de su proyección internacional, sino la construcción simbólica e identitaria de ese espacio como parte esencial de la nación canadiense. A diferencia de otros países árticos como Estados Unidos, Finlandia o Suecia –que poseen territorios dentro del Círculo Polar pero cuya identidad nacional no se articula prioritariamente en torno a ellos, o lo hace de forma más reciente o marginal–, Canadá ha sostenido una narrativa en la que el *North* es tanto una frontera como un espejo de su carácter nacional (Ferdoush & Väättänen, 2022; Middleton, 2023; Rosen, 2018; Wheelersburg, 2020). Entonces, si los intereses están enraizados en la identidad, la política exterior se legitima, al menos en parte, como una proyección hacia el sistema internacional de los valores y narrativas que definen al Estado. Desde esta perspectiva, es precisamente la autoidentificación de Canadá como *Arctic nation* lo que habilita y justifica la existencia de una política exterior específicamente orientada al Ártico. En efecto, la dimensión ártica de su política exterior no puede comprenderse al margen de su dimensión identitaria, que no sólo la sostiene simbólicamente, sino que le otorga coherencia interna y legitimidad externa como actor con intereses específicos en esa región.

Ahora bien, como se indicó anteriormente, la identidad estatal no se configura únicamente a partir de estructuras externas, sino que también se construye internamente. En este proceso, las comunidades del norte –y particularmente los Inuit– adquieren un rol central. Como señala Cros (2024), en el marco de su agenda de reconciliación, el gobierno de Trudeau articuló la narrativa ártica con las identidades de los pueblos indígenas del norte, promoviendo una visión del Ártico no ya como una periferia geográfica, sino como el centro simbólico de una nueva identidad canadiense. Esta narrativa, plasmada en la ANFP y la CAF, y encarnada en figuras como la gobernadora general Mary Simon, introdujo una lógica descolonizadora orientada a reconfigurar la relación entre el Estado canadiense y las

comunidades indígenas a través de un enfoque de cooperación entre naciones (*nation-to-nation*).

De origen Inuk⁶⁵ y con una trayectoria diplomática estrechamente ligada al Norte, Simon ha sido una figura clave en la política ártica canadiense. Previo a su rol como Gobernadora General fue presidenta del ICC, Embajadora Circumpolar en 1994, y desempeñó un rol fundamental en la creación del Consejo Ártico, donde más tarde actuó como SAO. Más allá de su valor simbólico, Simon tuvo una participación activa en el diseño de la política ártica con Trudeau, particularmente como autora del informe *A New Shared Arctic Leadership Model* (2017), que sentó las bases para el ANFP. Así, Simon encarnó la narrativa estatal que reconoce la agencia política de las comunidades indígenas y propone una construcción de la identidad nacional canadiense *desde* el Norte, y no solamente *sobre* el Norte (Cros, 2024).

Esta resignificación de la identidad nacional no implicó únicamente un giro discursivo, sino también una transformación en los procesos de toma de decisiones, incluida la formulación de la política exterior ártica. En este enfoque, los pueblos indígenas se convirtieron en interlocutores legítimos y socios políticos en el diseño de la estrategia ártica canadiense. Un gesto clave en esta dirección fue el anuncio del gobierno de Trudeau, en mayo de 2016, de respaldar de manera plena y sin reservas la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, dejando atrás las limitaciones impuestas por Canadá desde su adhesión en 2010 (Coppes, 2016b). Con este marco, la política exterior ártica comenzó a configurarse como un espacio compartido, en el que la identidad nacional se co-construye junto a los pueblos que históricamente han habitado y cuidado ese territorio.

Como se indicó a lo largo del trabajo, la ANFP y la CAFP fueron elaboradas en colaboración con representantes de estas comunidades mediante mecanismos participativos, como mesas de diálogo y consultas regionales. Más que una mera apertura institucional o una incorporación formal en pie de igualdad, este proceso reflejó una voluntad política de reconocer que la identidad ártica canadiense está profundamente entrelazada con las identidades, experiencias y saberes de los pueblos indígenas del Norte. Al considerar activamente sus voces, el gobierno no sólo legitimó su agencia, sino que reafirmó que la construcción de una identidad nacional vinculada al Ártico no puede escindirse del lugar que estas comunidades ocupan en ese territorio y en la historia canadiense. De esta forma, en dichas estrategias, no sólo se reconoce ese vínculo entre comunidades indígenas e identidad

⁶⁵ Inuk se refiere al singular de Inuit.

ártica, sino que sus intereses y perspectivas son incorporados explícitamente en los objetivos de la política exterior ártica.

Además, los documentos establecen como principio rector el liderazgo compartido con los pueblos indígenas. En este sentido, la ANFP afirma que Canadá “will work collaboratively with Indigenous peoples and territorial and provincial governments in the multilateral forums where decisions that impact the Arctic are made, including the Arctic Council and United Nations organizations”⁶⁶ (Government of Canada, 2019, p. 38), lo cual refleja esta voluntad de incluir la voz indígena en la política ártica canadiense, consolidando el vínculo entre su identidad y la identidad ártica nacional. Ambas estrategias muestran un esfuerzo por incorporar la agenda Inuit y de otras comunidades del norte.

En definitiva, como dice Lackenbauer (2024), el *International Chapter* de la ANFP proyectó la agenda doméstica ártica de Canadá en la esfera internacional, y al mismo tiempo, esa agenda doméstica fue construida fundamentalmente a partir de la agenda de las comunidades que habitan esa región. En efecto, durante el gobierno de Trudeau, las comunidades indígenas del norte canadiense impulsaron activamente una agenda propia, orientada a influir en las prioridades que Canadá proyectaba en el plano internacional en relación con el Ártico. Esta agenda buscó posicionar un conjunto de intereses que combinaban preocupaciones locales –como el desarrollo sostenible, el impacto del cambio climático, la representación diplomática y el *Indigenous Knowledge*– con una visión sobre el rol que Canadá debía desempeñar en la región.

Esta agenda puede ser rastreada a través de diversos documentos elaborados por el ICC durante la administración Trudeau. Uno de los hitos iniciales fue la publicación de la Declaración de Utqiagvik en julio de 2018, en el marco de la 13^a Asamblea General del ICC celebrada en Alaska. Bajo el título *The Arctic We Want*, el documento –respaldado por todas las delegaciones, incluida ICC Canadá⁶⁷– planteaba un conjunto de derechos y demandas consideradas fundamentales por el pueblo Inuit. Esta declaración fue sucedida en 2022 por un nuevo pronunciamiento: la Declaración de la 14^a Asamblea General, titulada *Strength and Peace*, que reafirmó y amplió las prioridades del movimiento Inuit. Por su parte, en marzo de

⁶⁶ Trabaja en colaboración con los pueblos indígenas y los gobiernos territoriales y provinciales en los foros multilaterales donde se toman decisiones que afectan al Ártico, incluyendo el Consejo Ártico y organismos de las Naciones Unidas (Traducción propia).

⁶⁷ El ICC está compuesto por secciones nacionales en cada uno de los países que integran el consejo: Canadá, Alaska (Estados Unidos), Groenlandia (Dinamarca) y Chukotka (Rusia). En el caso canadiense, actúa a través de ICC Canadá.

2019, ICC Canadá presentó una contribución formal ante el *Special Senate Committee on the Arctic*, en la que expuso recomendaciones específicas sobre la ANPF y su dimensión internacional.

Estos documentos expresan una serie de demandas clave, entre las que destaca la necesidad de fortalecer la participación diplomática de los Inuit, particularmente en el Consejo Ártico, donde se ha denunciado el carácter simbólico (tokenismo⁶⁸) de su inclusión. En julio de 2024, un *position paper* del ICC Canadá abordó explícitamente esta cuestión, abogando por una participación sustantiva de los pueblos indígenas en todos los procesos del organismo. El documento subrayaba que los representantes indígenas no deben ocupar un rol meramente consultivo, sino formar parte efectiva de la toma de decisiones. Asimismo, se hizo un llamado a los Estados miembros para que refuercen la gobernanza del Consejo mediante un apoyo institucional y financiero sostenido a las organizaciones indígenas que actúan como Participantes Permanentes (Inuit Circumpolar Council, 2018, 2022; Inuit Circumpolar Council Canada, 2019, 2024).

En línea con estas demandas, el gobierno de Trudeau aumentó desde 2020 el financiamiento dirigido al ICC, al Consejo Athabascano Ártico y al Consejo Internacional Gwich'in, con el objetivo de fortalecer su capacidad de incidencia internacional (Global Affairs Canada, 2024a). Otro paso en esa dirección fue la propuesta de creación de un embajador ártico, contenida en la CAF, cuya función –como se vio– incluye visibilizar internacionalmente los derechos e intereses de los pueblos indígenas en el contexto ártico, además de fortalecer el vínculo entre las agendas doméstica y exterior. Estas medidas reflejan no sólo la incidencia del factor indígena en la dimensión ártica de la política exterior, sino también una apuesta por una narrativa en la que el liderazgo indígena no sólo es reconocido, sino promovido como pilar central de la estrategia canadiense en la región.

Otra reivindicación reiterada en estos documentos es el reconocimiento del *Indigenous Knowledge* como una forma legítima de ciencia, particularmente en lo que respecta a la ciencia ártica. Se insiste en que dicho conocimiento debe integrarse en los debates y decisiones que afecten sus territorios, tanto en el seno del Consejo Ártico como en otras instancias internacionales, a la par de la ciencia occidental (Inuit Circumpolar Council, 2018,

⁶⁸ El tokenismo es una práctica superficial o simbólica de inclusión que se da cuando una institución, gobierno u organización incorpora a personas de grupos marginados (por ejemplo, pueblos indígenas, mujeres, minorías raciales, etc.) sólo para dar la apariencia de diversidad o participación, pero sin otorgarles un poder real de decisión ni una influencia significativa en los procesos.

2022; Inuit Circumpolar Council Canada, 2019). Estas demandas fueron incorporadas tanto en la ANPF como en la CAFP, lo que vuelve a evidenciar el lugar destacado otorgado por el gobierno a las demandas indígenas.

La agenda indígena ha insistido también en la protección del medio ambiente ártico, identificando acciones concretas para mitigar los efectos del cambio climático sobre las comunidades del Norte, lo que ayuda también a explicar el enfoque ambientalista otorgado por Trudeau a su política exterior ártica (Inuit Circumpolar Council, 2018, 2022; Inuit Circumpolar Council Canada, 2019). Sin embargo, las demandas ambientales entraron en tensión con otra prioridad igualmente importante para las comunidades: el desarrollo económico. La moratoria impuesta por el gobierno canadiense en diciembre de 2016 sobre nuevas actividades extractivas en el Océano Ártico⁶⁹ generó críticas por parte de los pueblos indígenas, que denunciaron la falta de consulta previa y advirtieron que la medida limitaba sus posibilidades de crecimiento económico (Nicole & Barnes, 2019). En este caso, quedó de manifiesto una tensión entre la agenda ambientalista gubernamental y las aspiraciones de desarrollo económico de las comunidades indígenas.

Finalmente, otro eje central fue el impulso a una agenda de paz y cooperación en el Ártico, que proponía que Canadá adoptara una postura firme frente a la creciente militarización de la región, evitando quedar atrapada en lógicas de competencia geopolítica que pudieran poner en riesgo la seguridad y estabilidad de las comunidades del Norte. La Declaración de 2018 incluyó un llamado explícito a declarar el Ártico como Zona de Paz, y en 2019, Monica Ell-Kanayuk, entonces presidenta del ICC Canadá, rechazó públicamente la caracterización del Ártico como un escenario de rivalidad estratégica, tal como lo había planteado Mike Pompeo (George, 2019). Sin embargo, ante el aumento de las tensiones globales y los cambios en el contexto regional, algunas comunidades Inuit comenzaron a expresar la necesidad de una mayor presencia militar en el territorio, y respaldaron la suspensión temporal del Consejo Ártico como una medida prudente ante un escenario incierto (Pelletier, 2023). A todas estas prioridades se suman otras demandas sostenidas por las comunidades del norte, como la soberanía alimentaria, la movilidad transnacional, la salud mental y el bienestar comunitario, así como el fortalecimiento de la educación y la revitalización de las lenguas indígenas, que también formaron parte de su agenda.

⁶⁹ Ver sección 2.2.2

En definitiva, lo expuesto hasta aquí confirma que la política exterior ártica de la administración Trudeau coincidió en buena medida con la agenda de las *northern communities*, lo que demuestra que el factor indígena actuó como una variable doméstica influyente en su formulación. Como se vio a lo largo del trabajo, muchas de las iniciativas del gobierno estuvieron alineadas con las demandas planteadas por estas comunidades que formaron parte de la mesa doméstica.

En síntesis, durante la administración Trudeau, la política exterior ártica canadiense continuó performando una identidad nacional profundamente vinculada al Ártico, mediante discursos oficiales, narrativas digitales y políticas de proyección internacional. En este período, esa identidad ártica adquirió una dimensión renovada al entrelazarse con las identidades indígenas del Norte, integrando de manera más sustantiva sus demandas en los lineamientos de política exterior. Desde una perspectiva constructivista, esta evolución muestra cómo la identidad estatal no es un atributo fijo, sino una construcción intersubjetiva que se afirma y transforma a través de prácticas. En este caso, el Ártico fue concebido no sólo como un espacio estratégico, sino como un territorio simbólicamente constitutivo, donde la identidad nacional se proyectó en diálogo con las comunidades que lo habitan. Así, la *northern soul* performada por el gobierno canadiense durante este período fue el resultado de una identidad co-construida, donde la voz indígena dejó de ser periférica para convertirse en un componente central de la política exterior ártica.

2.3 Conclusiones parciales

A lo largo de este capítulo se ofreció un análisis detallado de la dimensión ártica de la política exterior canadiense durante la administración liberal de Justin Trudeau (2015-2025). El desarrollo incluyó la identificación y descripción de las principales acciones e iniciativas vinculadas a tres ejes fundamentales: la cooperación internacional, la afirmación de la soberanía y la construcción de identidad nacional, así como el examen de sus resultados más relevantes.

En términos generales, la política exterior ártica de Canadá durante este período experimentó una evolución significativa en su enfoque. Partiendo de una lógica centrada en la cooperación multilateral y la diplomacia científica y ambiental, el gobierno transitó hacia una postura cada vez más orientada a la seguridad y la competencia estratégica. Este reajuste no fue sólo una reacción a factores externos, sino también una respuesta a la necesidad de atender expectativas domésticas crecientes respecto del rol que Canadá debía asumir en la

defensa y el control del Ártico. El recrudecimiento del escenario global moldeó las percepciones de amenaza dentro de Canadá, alimentando demandas por parte de diversos actores políticos, gobiernos territoriales e incluso sectores de la opinión pública, que reclamaban una mayor presencia militar, inversiones en infraestructura crítica y refuerzo de la soberanía en la región.

Durante los primeros años de la administración Trudeau se registraron avances significativos en materia de gobernanza regional, incluyendo la aprobación de acuerdos internacionales, el fortalecimiento institucional del Consejo Ártico y una diplomacia ambiental activa. No obstante, en la mayoría de estos casos, Canadá no desempeñó un rol protagónico en la elaboración de los acuerdos, sino que acompañó procesos impulsados por otros actores, limitando así su margen de liderazgo. También se logró progresar en la delimitación de fronteras marítimas con Estados Unidos y Dinamarca, aunque la cuestión del Paso del Noroeste continúa irresuelta. A esto se sumó una voluntad sostenida de insertar el Ártico en la agenda de las relaciones bilaterales, como parte de una estrategia que combinó intereses materiales con una narrativa identitaria. Esta dimensión identitaria, ligada al ámbito doméstico y legitimadora de la política exterior ártica, adquirió un lugar destacado en tanto la identidad ártica canadiense fue construida de manera conjunta entre el Estado y las comunidades del norte, cuya agenda fue incorporada con mayor énfasis.

Sin embargo, a medida que el escenario internacional se tornó más desafiante, la cooperación multilateral perdió centralidad y se volvió crecientemente excluyente. En su lugar, emergió una orientación más centrada en la seguridad, la defensa y la afirmación soberana. Este desplazamiento culminó con un saldo desfavorable, en cuanto el fin del excepcionalismo ártico –al que Canadá había contribuido históricamente– significó una erosión de los cimientos sobre los cuales se había construido el sistema de gobernanza regional. Frente a esta penetración de tensiones extrarregionales en el Ártico, la administración Trudeau no adoptó una postura decidida para preservar su carácter excepcional, sino que acompañó, en los hechos y en el discurso, su progresivo debilitamiento.

En conclusión, la política exterior ártica de Canadá durante la administración Trudeau podría caracterizarse como predominantemente reactiva, mostrando una capacidad de adaptación más que de liderazgo. Aunque se lograron avances relevantes en algunas áreas, el enfoque adoptado no alcanzó a consolidar una posición distintiva ni proactiva en la región. En

última instancia, la política ártica terminó por reflejar una estrategia más condicionada por el contexto interno y externo que conducida desde una visión estratégica propia.

CONCLUSIONES FINALES

La presente tesina ha procurado demostrar que la política exterior ártica canadiense bajo el gobierno de Justin Trudeau (2015-2025) fue el resultado de la interacción entre factores internos –como la identidad nacional y las percepciones– y factores externos –como la competencia geopolítica y el cambio climático–. Lejos de sostenerse en un único eje, la política exterior hacia el Ártico se articuló en torno a tres dimensiones entrelazadas: la cooperación internacional, la afirmación de soberanía y la proyección de una identidad como *Arctic nation*.

En el Capítulo 1 se contextualizó la relevancia del Ártico en el marco de las relaciones internacionales en general, y de Canadá en particular, a partir de las principales dinámicas del período. Se mostró que la política exterior ártica canadiense evolucionó en sintonía con los cambios en la percepción del Ártico dentro de las relaciones internacionales, oscilando en el *continuum* cooperación-competencia propio de las relaciones internacionales, con momentos donde prevaleció una visión de rivalidad y competencia interestatal, y otros donde lo que predominó fue un enfoque más cooperativo.

En este sentido, se desarrolló cómo durante buena parte del siglo XX, el Ártico fue percibido principalmente desde una lógica de seguridad, como un espacio periférico condicionado por las tensiones geopolíticas de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra Fría. Así, la región estaba subordinada a las dinámicas del sistema internacional y con escasa capacidad de agencia propia. Sin embargo, hacia fines del siglo XX se dieron las condiciones para que se produjera un viraje que habilitó la construcción del excepcionalismo ártico, una noción que alude al Ártico como una región diferenciada y con una dinámica propia, marcada por una gobernanza cooperativa inmune a los conflictos globales. En ese proceso, Canadá no sólo integró esta gobernanza, sino que fue uno de sus principales impulsores, articulando una dimensión ártica en su política exterior. Al hacerlo, consolidó la proyección de una identidad nacional ligada al *North*, construyendo al Ártico como un espacio geográfico y componente de su ser.

No obstante, este escenario de cooperación comenzó a tensarse hacia el siglo XXI, en particular, por los efectos del cambio climático y por la iniciativa rusa de reivindicar el Polo Norte como propio. Estos factores abrieron una etapa de mayores rispideces y fricciones en la

región, poniendo en duda la vigencia del excepcionalismo ártico. En este nuevo contexto de crecientes desafíos geopolíticos se inscribió el gobierno de Justin Trudeau.

De esta manera, en el Capítulo 2 se abordó la forma en que Trudeau gestionó la dimensión ártica de su política exterior, para lo cual se identificaron y describieron las principales acciones e iniciativas de la administración Trudeau con relación a la cooperación internacional, la afirmación de soberanía y la construcción de identidad nacional, examinando al mismo tiempo sus resultados.

En una primera etapa, la gestión de Trudeau promovió una narrativa basada en el liderazgo cooperativo, la inclusión de los pueblos originarios y el compromiso ambiental, articulada tanto en el plano discursivo como en iniciativas concretas. Este enfoque se plasmó en acciones como la creación de la GALI, el impulso a la diplomacia científica y ambiental, y la firma de acuerdos internacionales de promoción científica o el CAOFA. Si bien Canadá no lideró estos procesos, sí acompañó activamente las iniciativas multilaterales impulsadas por otros actores, reafirmando su voluntad de fortalecer los mecanismos de gobernanza regional. Con este enfoque cooperativo, el gobierno logró también grandes avances en la determinación de sus fronteras en el Ártico y disputas fronterizas de larga data.

Por su parte, el lanzamiento de los documentos ANFP y CAFP evidencia la existencia de una política exterior ártica oficial y sistematizada, donde se plasmaron los objetivos estratégicos del gobierno hacia la región. A su vez, se sostuvo que esta dimensión ártica encuentra su fundamento último en la identidad nacional: el Ártico no es simplemente una región geográfica más en el mapa del país, sino un espacio simbólico considerado parte de la identidad nacional, desde el cual Canadá se piensa y se proyecta como nación. La administración Trudeau profundizó esta proyección identitaria a través de discursos oficiales, estrategias de diplomacia y narrativas institucionales, e integrando más estrechamente las voces y perspectivas de las *northern communities* en el diseño de la política exterior. La inclusión de estas voces expresó una voluntad de construir una identidad nacional ártica compartida, en la que la reconciliación, la representación indígena y la defensa del *Indigenous Knowledge* ocupan un lugar destacado.

Ahora bien, a medida que la variable independiente se tornó más inestable –debido a la militarización rusa, la expansión del interés chino y, especialmente, la invasión de Ucrania–, la política exterior canadiense transitó hacia una creciente securitización de la región, reafirmando su soberanía mediante inversiones en defensa y abriendo las puertas de la

región a la OTAN, a quien históricamente le había negado su presencia. Esto demostró una evolución inversa con respecto a su predecesor, quien transitó de un enfoque securitizado hacia otro más cooperativo.

Con este trasfondo, la administración Trudeau fue de cierta manera una espectadora pasiva del fin del excepcionalismo ártico: aunque esta transformación puede entenderse en gran parte como un *spillover* de conflictos externos, Ottawa no mostró voluntad ni capacidad para revertir esa situación, lo que contrasta fuertemente con el rol de arquitecto que tuvo en la configuración de aquella naturaleza excepcional. La paralización de la actividad oficial del Consejo Ártico, a raíz de la suspensión de la cooperación con Rusia tras su invasión a Ucrania, generó un vacío institucional en la gobernanza regional. Se puede argumentar que este vacío fue rápidamente ocupado por la OTAN, que incrementó su protagonismo en la región, especialmente con la incorporación de Suecia y Finlandia, expandiendo así su membresía al Ártico. De este modo, la región quedó atrapada entre una lógica de cooperación en pausa y una lógica de competencia cada vez más activa, simbolizada precisamente en el desplazamiento del diálogo ártico desde el Consejo Ártico hacia la OTAN.

Lo cierto es que, si bien, el Consejo Ártico ha retomado parcialmente su funcionamiento mediante la reactivación de los grupos de trabajo técnicos, la persistencia de la suspensión del diálogo a nivel ministerial y oficial representa una señal preocupante. En definitiva, el nivel político es clave para dotar de orientación estratégica, legitimidad y visibilidad a la cooperación regional. Su ausencia no sólo limita el alcance y la proyección del trabajo técnico, sino que también erosiona la capacidad del Consejo para actuar como foro principal de gobernanza en el Ártico. En consecuencia, se plantean interrogantes acerca de la continuidad, el futuro y la efectividad del organismo.

En función del análisis realizado, puede afirmarse que la hipótesis planteada se ve confirmada. La política exterior ártica de Canadá durante la administración de Justin Trudeau se mostró efectivamente como una política predominantemente reactiva, determinada por la interacción entre factores domésticos y externos. Por un lado, el agravamiento del contexto internacional, caracterizado por una creciente competencia geopolítica y el progresivo debilitamiento del excepcionalismo ártico, impulsó ajustes estratégicos orientados a reforzar la seguridad y la soberanía. Por otro lado, la política también respondió a dinámicas internas: demandas subnacionales, presiones de opinión pública y el creciente protagonismo de las comunidades indígenas del norte, cuyas agendas fueron incorporadas de manera más

sustantiva. En ese marco, la política exterior combinó elementos de cooperación internacional, afirmación soberana y proyección identitaria. En conjunto, la evidencia muestra que, más que liderar los procesos de gobernanza regional, Canadá actuó como un actor condicionado por el entorno, cuyas decisiones en materia ártica se definieron más por la necesidad de adaptación que por una estrategia exterior proactiva o claramente diferenciada.

Se podría argumentar que esta situación representó una oportunidad perdida para una potencia media como Canadá. Con su experiencia y *background* ártico, el país contaba con los elementos necesarios para canalizar ese capital político, cultural, simbólico y técnico y proyectarse como un líder renovado en la región. El Ártico ofrecía una plataforma privilegiada para fortalecer el perfil internacional de Canadá en un contexto global de creciente fragmentación. Al desaprovechar esta posibilidad, Ottawa perdió capacidad de incidencia en el Ártico y la oportunidad de reconstruir un perfil internacional activo y distintivo, como supo tener en los años noventa cuando mostró un liderazgo en el proceso de construcción regional.

Esta omisión adquiere mayor relevancia en un momento en que distintos análisis académicos y políticos advierten sobre un creciente malestar con el rumbo de la política exterior canadiense, aludiendo a su falta de visión estratégica, a la excesiva alineación con Estados Unidos y a la desconexión entre sus valores históricos y su accionar reciente, indicando la necesidad de una política exterior renovada⁷⁰. Este debate se enmarca, además, en un escenario internacional caracterizado por un retorno del unilateralismo, una crisis del multilateralismo y el debilitamiento del *rules-based order*, al que Canadá ha adherido históricamente como pilar de su accionar externo. En ese contexto, el Ártico podría haber funcionado –y aún puede hacerlo– como un eje natural para reorientar la política exterior canadiense, permitiéndole recuperar la iniciativa y proyectar un liderazgo más visible en un área donde no sólo tiene intereses, sino también legitimidad.

Al mismo tiempo, cabe preguntarse por qué la decisión rusa de invadir Ucrania resultó tan trascendental para las dinámicas regionales, teniendo en cuenta que su excepcionalidad se había mantenido en el pasado frente a hechos como la guerra ruso-ucraniana de 2008. Podría argumentarse que este quiebre no se explica únicamente por la magnitud del hecho, sino por el contexto internacional en el que tuvo lugar: un escenario caracterizado por una competencia

⁷⁰ Ver por ejemplo Buck (2024), J. Gillies y Narine (2020), Meyer (2022), Rashchupkina (2022), Rigby y Hillmer (2025), Wildeman y Chapnick (2023).

hegemónica cada vez más explícita entre Estados Unidos y China –aliado estratégico de Rusia– que ha contribuido a un ambiente de polarización y desconfianza generalizada. Desde esta perspectiva, la invasión fue interpretada por los países occidentales como una ruptura más profunda y estructural del orden internacional, lo que podría haber motivado una revisión más amplia de los marcos de cooperación con Rusia, incluso en aquellos espacios que hasta entonces se habían mantenido relativamente aislados del conflicto global, como el Consejo Ártico. A esto se suma una acumulación de tensiones previas: la creciente militarización rusa en la región, la respuesta en espejo de otros actores árticos, y una retórica cada vez más confrontativa, factores que habrían minado de forma progresiva la confianza mutua. En conjunto, estos elementos podrían haber contribuido a debilitar los cimientos del excepcionalismo ártico, en la medida en que también se debilitaron los del propio sistema internacional que lo sostenía.

De cara al futuro, la política exterior canadiense hacia el Ártico enfrentará el desafío de navegar en este entorno internacional cada vez más competitivo, donde la cooperación multilateral deberá convivir con crecientes tensiones. La transición hacia un Ártico post-excepcional, con nuevas configuraciones de poder y actores extrarregionales activos, exigirá a Canadá redefinir su papel en la gobernanza regional, y será, al mismo tiempo, una oportunidad para su diplomacia, en línea con lo que se indicó anteriormente. Uno de los desafíos clave para la política exterior ártica canadiense podría estar asociado a la figura de Donald Trump. El renovado interés del actual presidente estadounidense por proyectar influencia en el Ártico –como su propuesta de adquirir Groenlandia lo sugiere– podría anticipar eventuales tensiones con Canadá, especialmente considerando el deterioro de los vínculos bilaterales, que parece haber erosionado los cimientos de la tradicional alianza entre ambos países. En este escenario, no sería impensable que la controversia por el Paso del Noroeste –la última disputa canadiense sobre su soberanía ártica– volviera a cobrar relevancia, que Trump deje de estar dispuesto a “acordar en discrepar” sobre su estatus, o incluso que las negociaciones por el Mar de Beaufort queden suspendidas o pierdan prioridad.

En definitiva, esta tesina invita, a través del caso canadiense, a reflexionar sobre los límites y desafíos de la política exterior en un mundo cada vez más inestable. La experiencia analizada demuestra que la política exterior es una variable dependiente de factores domésticos y externos, por lo que la capacidad de un Estado no depende únicamente de su voluntad. Además de confirmar esta naturaleza reactiva y condicionada de la política exterior ártica canadiense, este estudio propone repensar el lugar del Ártico en la proyección

internacional de Canadá y en la redefinición de su rol como potencia media. En un mundo cada vez más fragmentado, el Ártico puede presentarse no como un terreno marginal, sino como un escenario clave para encarar los desafíos globales desde una perspectiva que combine cooperación, sostenibilidad, inclusión y liderazgo estratégico. Aún está por verse si Canadá sabrá –y querrá– asumir ese desafío.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografía académica

- Abele, F. (1987). Canadian Contradictions: Forty Years of Northern Political Development. *Arctic*, 40(4), 310-320.
- Aguilera Aranda, F. (2023). El Ártico y las relaciones internacionales. En *El Ártico: La región para la colaboración (o las disputas)* (pp. 107-156). Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9158049>
- Añorve Añorve, D. (2008). La postura canadiense ante el conflicto por la disputa del Ártico: ¿hacia la cooperación o el conflicto? *Revista Mexicana de Estudios Canadienses (nueva época)*, 16, 33-48.
- Bankes, N. D. (1987). Forty Years of Canadian Sovereignty Assertion in the Arctic, 1947-87. *Arctic*, 40(4), 285-291.
- Borgerson, S. G. (2008). Arctic meltdown: The economic and security implications of global warming. *Foreign Affairs*, 87(2), 63-77.
- Buck, K. (2024). Crafting a New Canadian Foreign Policy: Strategic Sovereignty for a “Leaderless World”. *International Journal*, 79(3), 444-449. <https://doi.org/10.1177/00207020241276105>
- Byers, M., & Lodge, E. (2019). China and the Canadian Arctic. En *Canada's Arctic Agenda: Into the Vortex* (pp. 103-110). Centre for International Governance Innovation.
- Carrillo Arias, C. A. (2021). El Ártico: Un conflicto geopolítico con repercusiones directas en el comercio y en el medio ambiente. *Facultad de Comercio, Universidad de Valladolid*.
- Charron, A. (2005). Canada, the United States, and the Northwest Passage: Sovereignty to the Side. *Polar Geography*, 29(2), 139-155. <https://doi.org/10.1080/789610130>
- Charron, A., Plouffe, J., & Roussel, S. (2012). The Russian Arctic hegemon: Foreign policy implications for Canada. *Canadian Foreign Policy Journal*, 18(1), 38-50. <https://doi.org/10.1080/11926422.2012.674384>
- Colacrai, M. (1998). *El Ártico y la Antártida. Su rol en las Relaciones Internacionales. Su relevancia desde la perspectiva ambiental*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Centro de Estudios Canadienses de Rosario (CECAR).
- Cros, L. (2024). A Comparison of Stephen Harper's and Justin Trudeau's Arctic Narratives: Toward a New Geography of the Canadian North: International Journal of Canadian Studies: Vol 62. *International Journal of Canadian Studies*, 62. <https://utppublishing.com/doi/10.3138/ijcs-2023-0012>

- Cuadro, M. (2010). *De identidades y Relaciones Internacionales: Crítica al constructivismo, relaciones de poder y el lugar de los intereses nacionales*. V Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata.
- Cunningham, J. B., Kempling, J., & Mason, L. (2024). Wicked problems in Canada's Arctic during Cold War 2.0. *Canadian Foreign Policy Journal*, 1-34.
- Dodds, K. (2021). *La geopolítica del ártico*. <https://www.cidob.org/publicaciones/la-geopolitica-del-artico>
- Dolata, P. (2015). A New Canada in the Arctic? Arctic Policies under Harper. *Études canadiennes / Canadian Studies [En ligne]*, 78, 131-115. <https://doi.org/10.4000/eccs.521>
- Dolata-Kreutzkamp, P. (2009). «The Arctic is ours»: Canada's arctic policy—Between sovereignty and climate change.
- Dyck, C. (2024). On thin ice: The Arctic Council's uncertain future. *Marine Policy*, 163. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X24000587>
- Ferdoush, M. A., & Vääänen, V. (2022). Anticipatory state identity: Understanding the Finnish state's approach to the Arctic. *Area*, 54(4), 618-626. <https://doi.org/10.1111/area.12802>
- Figueroa González, S. G. (2008). El Ártico en disputa. *Tendencias (Zapopan)*, 97-107.
- Fiscor, S. (2007). Countries boldly stake claims for Arctic mineral wealth. *Engineering and Mining Journal*, 208(7), 34-37.
- Font, T., & Ortega Grasa, P. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 119, 161-172.
- Francis, D. (1997). *National Dreams: Myth, Memory, and Canadian History*. Arsenal Pulp Press.
- Gavrilov, V., Dremluga, R., & Nurimbetov, R. (2019). Article 234 of the 1982 United Nations Convention on the law of the sea and reduction of ice cover in the Arctic Ocean. *Marine Policy*, 106, 103518. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103518>
- Genest, P., & Lasserre, F. (2015). Souveraineté, sécurité, identité: Éléments-clés du discours du gouvernement canadien sur l'Arctique. *Canadian Foreign Policy Journal*, 21(1), 64-84.
- Gillies, J., & Narine, S. (2020). The Trudeau government and the case for multilateralism in an uncertain world. *Canadian Foreign Policy Journal*, 26(3), 257-275. <https://doi.org/10.1080/11926422.2019.1684963>
- Gomez Saraiva, M. (2020). América Latina y su inserción en el sistema internacional. En *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina* (Edición CRIES, pp.

- 41-58). <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/11/006-saraiva.pdf>
- Halstead, J. (1989). *L'importance politique et stratégique de l'Arctique: Une perspective canadienne*. Institut québécois des hautes études internationales.
- Hormaeache Azumendi, J. I., Perez de Laborda Delclaux, A., & Sáenz de Ormijana Fulgencio, T. (2008). *El petróleo y la energía en la economía: Los efectos económicos del encarecimiento del petróleo en la economía vasca*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Huebert, R. (1997). The Canadian Arctic and the International Environmental Regime. *Issues in the North*, 2.
- Huebert, R. (1998). The Arctic Council and Northern Aboriginal Peoples. *Issues in the North*, 3(44).
- Huebert, R. (2019). Canada and NATO in the Arctic: Responding to Russia? En *Canada's Arctic Agenda: Into the Vortex* (pp. 85-92). Centre for International Governance Innovation.
- Huebert, R. (2024). *Reaching for the Beaufort Sea*. Canadian Geographic. <https://canadiangeographic.ca/articles/reaching-for-the-beaufort-sea/>
- Jensen, L. C., & Hønneland, G. (2015). *Handbook of the Politics of the Arctic*.
- Johanning Solís, J., Peña Menjivar, C. A., Johanning Solís, J., & Peña Menjivar, C. A. (2020). Geopolítica y medio ambiente: Incidencia del cambio climático y los intereses geopolíticos en el Ártico. *Revista Relaciones Internacionales*, 93(1), 62-90. <https://doi.org/10.15359/ri.93-1.4>
- Keskitalo, E. C. H. (2004). *Negotiating the Arctic: The construction of an international region*. Routledge.
- Kroeker, J. R. (2020). *Canada and Russia in the Arctic: Competition or Cooperation?* Modern Diplomacy. <https://moderndiplomacy.eu/2020/09/04/canada-and-russia-in-the-arctic-competition-or-cooperation/>
- Lackenbauer, P. W. (2019a). Canada's Emerging Arctic and Northern Policy Framework. En *Breaking the Ice Curtain? Russia, Canada, and Arctic Security in a Changing Circumpolar World* (Canadian Global Affairs Institute).
- Lackenbauer, P. W. (2019b). Global Arctic Leadership in an Era of Cooperation and Competition. En *Canada's Arctic Agenda: Into the Vortex* (pp. 67-74). Centre for International Governance Innovation.
- Lackenbauer, P. W. (2020). *Canada's Northern Strategies: From Trudeau to Trudeau, 1970-2020*.

- Lackenbauer, P. W. (2024). Canada's Arctic Foreign Policy: Key Takeaways for Arctic Security Practitioners and Scholars. En *Canadian Arctic Defence and Foreign Policy: Recent Developments* (pp. 29-48). North American and Arctic Defence and Security Network.
- Lacoste, Y. (2011). Las etapas de la geopolítica. En *Los principales autores de las escuelas de la geopolítica en el mundo* (pp. 11-21). UNAM/Gernika.
- Lajeunesse, A., & Lackenbauer, P. W. (2017). *Canadian Arctic Operations, 1941-2015 Lessons Learned, Lost, and Relearned*.
- Levéé, V. (2025). *Arctic security: A question of identity*. Institut Nordique Du Québec. <https://inq.ulaval.ca/index.php/en/arctic-security-a-question-of-identity>
- López, J. (2022). *Análisis de la militarización del Océano Ártico en base a su importancia en la sociedad internacional del siglo XXI*. 25.
- Merchán Burgos, J. L. (2022). *La política de poder en el Ártico*. <http://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/60185>
- Meyer, P. (2022). A foreign policy review for Canada – is Global Britain a model to emulate? *Canadian Foreign Policy Journal*, 28(2), 160-165. <https://doi.org/10.1080/11926422.2021.1940230>
- Midkhatovich Yenykeyeff, S., & Fenton Krysiak, T. (2007). *The Battle for the Next Energy Frontier: The Russian Polar Expedition and the Future of Arctic Hydrocarbons*. Oxford Institute for Energy Studies. <https://www.oxfordenergy.org/publications/the-battle-for-the-next-energy-frontier-the-russian-polar-expedition-and-the-future-of-arctic-hydrocarbons-2/>
- Mijares, V. M. (2015). Realismo neoclásico: ¿El retorno de los estudios internacionales a la ciencia política? *Revista de ciencia política (Santiago)*, 35(3), 581-603. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2015000300006>
- Mora López, Ó. G., Oropeza Zorrilla, M. C., Mora López, Ó. G., & Oropeza Zorrilla, M. C. (2021). La política exterior feminista (PEF) de Canadá, 2015-2019. Evaluación y lecciones para México. *Foro internacional*, 61(3), 767-798. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i3.2758>
- Morrison, C. E., & Bennett, M. (2024). The fall and rise of global geopolitics in the Arctic. En *North Pacific Perspectives On The Arctic* (pp. 1-23). <https://www.elgaronline.com/edcollchap-oa/book/9781035344956/chapter1.xml>
- Nicole, H. N., & Barnes, J. (2019). Resilience, Environment and Economic Development in the Canadian Arctic. En *Canada's Arctic Agenda: Into the Vortex* (pp. 111-117). Centre for International Governance Innovation.
- Oude Elferink, A. (1992). Environmental protection in the Arctic—The Rovaniemi process.

- Paradis, M., Parker, R. D., & James, P. (2018). Predicting the North: Sovereignty and the Canadian brand in the Arctic. *Canadian Foreign Policy Journal*, 24(2), 182-201. <https://doi.org/10.1080/11926422.2018.1464485>
- Patiño Moreno, M. F. P. (2013). *Política exterior de Canadá en el Ártico: Entre la seguridad nacional y la prosperidad económica (2006-2011)*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Pharand, D. (1991). Draft Arctic Treaty: An Arctic Region Council. *Northern Perspectives*, 19(2).
- Pharand, D. (1992). The Case for an Arctic Region Council and a Treaty Proposal. *Revue générale de droit*, 23, 163-195.
- Rahbek-Clemmensen, J., & Thomasen, G. (2020). How has Arctic coastal state cooperation affected the Arctic Council? *Marine Policy*, 122, 104239. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104239>
- Rashchupkina, Y. (2022). Canadian foreign politics: Is there any chance of making headway in preserving the liberal international order? *Canadian Foreign Policy Journal*, 28(2), 180-190. <https://doi.org/10.1080/11926422.2022.2033286>
- Reeves, J., & Wang, A. (2022). A Canadian Arctic Policy for the Indo-Pacific. *Asia Pacific Foundation of Canada*.
- Remiro Brotons, A. (2007). *Derecho internacional*. Tirant Lo Blanch.
- Romero Junquera, A. (2023). El ámbito geopolítico y de seguridad del Ártico. En *El Ártico: La región para la colaboración (o las disputas)* (pp. 51-106).
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144-172. <https://doi.org/10.1017/S0043887100007814>
- Smieszek, M. (2015). *25 Years of the International Arctic Science Committee (IASC)* (Arctic Yearbook 2015).
- Smieszek, M. (2017). *The Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation: From Paper to Practice* (Arctic Yearbook 2017).
- Socas, N., & Hourcade, O. (2009). La cooperación internacional. En *La cooperación internacional: Herramienta clave para el desarrollo de nuestra región* (pp. 19-50). Asociación Civil Estudios Populares (ACEP).
- Torre Cuadrada García-Lozano, S., & Fernández Egea, R. M. (2015). Los desafíos ambientales de las poblaciones indígenas en el Ártico. *Estudios internacionales (Santiago)*, 47(182), 57-77. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2015.37885>

Velázquez Flores, R., & Schiavon, J. A. (2021). *Introducción Al Estudio De La Política Exterior De México*. UNAM.
<http://archive.org/details/velazquez-schiavon.-introduccion-al-estudio-de-la-politica-exterior-de-mexico-1821-2021-ocr-2021>

Wendt, A. (1992). *Anarchy is what State make of it: The social construction of power politics*.

Wheelerburg, R. P. (2020). *The Royal Circle: Swedish Monarchy and the Arctic*.
<https://arcticyearbook.com/arctic-yearbook/2020/2020-briefing-notes/368-the-royal-circle-swedish-monarchy-and-the-arctic>

Wildeman, J., & Chapnick, A. (2023). Canada at a crossroads in twenty-first-century global affairs: Or, an independent Canadian foreign policy for what? *Canadian Foreign Policy Journal*, 30(2).
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/11926422.2023.2289895>

Young, O. R. (1998). *Creating Regimes: Arctic Accords and International Governance*. Cornell University Press.

Documentos oficiales y declaraciones institucionales

Canada Research Coordinating Committee. (2024). *Government of Canada joins international research initiative on sustainable development of the Arctic*.
<https://www.canada.ca/en/research-coordinating-committee/news/updates/2024/03/government-of-canada-joins-international-research-initiative-on-sustainable-development-of-the-arctic.html>

Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada. (2010). *Apology for the Inuit High Arctic relocation* [Presentation]. Government of Canada.
<https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100016115/1534786491628>

Dion, S. (2016). *Modification—Address by Parliamentary Secretary Goldsmith-Jones, on behalf of Minister Dion, marking the 20th anniversary of the Arctic Council* [Speeches]. GAC.
<https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2016/09/modification-address-parliamentary-secretary-goldsmith-jones-behalf-minister-dion-marking-20th-anniversary-arctic-council.html>

Embassy of Canada to Sweden. (2025). Yesterday at the embassy, we celebrated the launch of the Indigenous Arctic Art Residency at Aejlies, the Sami Cultural Centre [Post]. Facebook.
https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=631742596214796&id=100081371832427&_rdr

Global Affairs Canada. (2022a). *Canada-Kingdom of Denmark joint statement on bilateral cooperation* [Statements].
<https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/06/canada-kingdom-of-denmark-j>

oint-statement-on-bilateral-cooperation.html

Global Affairs Canada. (2022b). *Joint statement on limited resumption of Arctic Council cooperation* [Statements].

<https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/06/joint-statement-on-limited-resumption-of-arctic-council-cooperation.html>

Global Affairs Canada. (2024a). *Canada's Arctic Foreign Policy*. GAC. <https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/transparency-transparence/arctic-arctique/arctic-policy-politique-arctique.aspx?lang=eng>

Global Affairs Canada. (2024b). *Joint statement following the Strategic Dialogue between Canada, Kingdom of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden* [Statements]. <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2024/09/joint-statement-following-the-strategic-dialogue-between-canada-kingdom-of-denmark-finland-iceland-norway-and-sweden.html>

Global Affairs Canada. (2024c). *Joint Statement on Creation of Joint Task Force to Negotiate Beaufort Sea Boundary* [Statements].

<https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2024/09/joint-statement-on-creation-of-joint-task-force-to-negotiate-beaufort-sea-boundary.html>

Government of Canada. (2010). *Statement on Canada's Arctic foreign policy: Exercising sovereignty and promoting Canada's northern strategy abroad.* <https://publications.gc.ca/site/eng/9.833064/publication.html>

Government of Canada. (2019). *Canada's Arctic and Northern Policy Framework*.

Government of Canada. (2021a). *International Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean*. <https://www.dfo-mpo.gc.ca/international/arctic-arctique-eng.htm>

Government of Canada. (2021b). *Joint Statement on Norad Modernization* [Statements]. <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2021/08/joint-statement-on-norad-modernization.html>

Government of Canada. (2023a). *Arctic offshore oil and gas* [Fact sheet]. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1535571547022/1538586415269>

Government of Canada. (2023b). *NORAD modernization project timelines*. <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/allies-partners/norad/norad-modernization-project-timelines.html>

Inuit Circumpolar Council. (2018). *Declaración de Utqiágvik*. 13th General Assembly of the Inuit Circumpolar Council (ICC).

Inuit Circumpolar Council. (2022). *2022 Inuit Circumpolar Declaration*. 14th General Assembly of the Inuit Circumpolar Council (ICC).

- Inuit Circumpolar Council Canada. (2019). *Submission of the Inuit Circumpolar Council Canada to the Special Senate Committee on the Arctic Regarding the Arctic Policy Framework and International Priorities*.
- Inuit Circumpolar Council Canada. (2024). *Inuit Circumpolar Council Position Paper – Safeguarding and Strengthening the Arctic Council*. <https://www.inuitcircumpolar.com/position-papers/inuit-circumpolar-council-position-paper-safeguarding-and-strengthening-the-arctic-council/>
- National Defence Canada. (2017). *Strong, Secure, Engaged: Canada's Defence Policy*. <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/reports-publications/canada-defence-policy.html>
- National Defence Canada. (2022). *Arctic Security: Canadian Armed Forces Exercise Alongside U.S. Allies* [News releases]. Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2022/03/arctic-security-canadian-armed-forces-exercise-alongside-us-allies.html>
- National Defence Canada. (2024). *Our North, Strong and Free: A Renewed Vision for Canada's Defence*. <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/reports-publications/north-strong-free-2024.html>
- National Defence Canada. (2025). *Operation NANOOK* [Education and awareness]. Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/military-operations/current-operations/operation-nanook.html>
- Prime Minister of Canada. (2016a). *United States-Canada Joint Arctic Leaders' Statement*. Prime Minister of Canada. <https://www.pm.gc.ca/en/news/statements/2016/12/20/united-states-canada-joint-arctic-leaders-statement>
- Prime Minister of Canada. (2016b). *U.S.-Canada Joint Statement on Climate, Energy, and Arctic Leadership*. Prime Minister of Canada. <https://www.pm.gc.ca/en/news/statements/2016/03/10/us-canada-joint-statement-climate-energy-and-arctic-leadership>
- Prime Minister of Canada. (2021). *Roadmap for a Renewed U.S.-Canada Partnership*. Prime Minister of Canada. <https://www.pm.gc.ca/en/news/statements/2021/02/23/roadmap-renewed-us-canada-partnership>
- Smith D. [@abdaniellesmith]. (2025, febrero 27). *Alberta agrees strongly with Quebec on our arctic sovereignty* [Post]. Instagram. <https://www.instagram.com/p/DGlgQZFOY8u/>
- Standing Senate Committee on National Security, Defence and Veterans Affairs. (2023).

Arctic Security Under Threat: Urgent Needs in a Changing Geopolitical and Environmental Landscape. Senate Canada.

Trudeau, J. [@JustinTrudeau]. (2015). *Canada doesn't need empty rhetoric on the Arctic. @JustinTrudeau has a different plan. #MunkDebate* [Tweet]. Twitter. <https://x.com/JustinTrudeau/status/648648157392453632>

Trudeau, J. [@JustinTrudeau]. (2019). *Today we celebrate the 20th anniversary of Nunavut and the unique heritage of the people who call it home.* [Tweet]. Twitter. <https://x.com/JustinTrudeau/status/1112712384962015234>

Trump, D. [@realDonaldTrump]. (2024). *I just had a very productive meeting with Prime Minister Justin Trudeau of Canada, where we discussed many important topics* [Post]. Truth Social. <https://truthsocial.com/@realDonaldTrump/posts/113573136856113648>

US Department of State. (2021). *The United States and Canada Hold Virtual Arctic Dialogue.* *United States Department of State.* <https://2021-2025.state.gov/the-united-states-and-canada-hold-virtual-arctic-dialogue/>

US Department of State. (2022). *Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia's Invasion of Ukraine.* *United States Department of State.* <https://2021-2025.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/>

Wilczynski, A. (2023). *Wilczynski: Closing the Canadian International Arctic Centre is a mistake.* *Ottawa Citizen.* <https://ottawacitizen.com/opinion/wilczynski-closing-the-canadian-international-arctic-centre-is-a-mistake>

Fuentes periodísticas y medios

Athropolis. (s. f.). *Arctic Map and Weather Reports.* Recuperado 11 de mayo de 2025, de <https://www.athropolis.com/map.htm>

BBC News. (2025). *Justin Trudeau renuncia como primer ministro de Canadá tras casi 10 años en el poder.* *BBC News Mundo.* <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cp31endyg38o>

Berthiaume, L. (2016). *Canada meets Russian foreign minister for first time in years.* *CBC News.* <https://www.cbc.ca/news/politics/stephane-dion-russian-foreign-minister-1.3693777>

Berthiaume, L. (2022). *NATO chief's first visit to Canadian Arctic to focus on Russia, climate change* | *Ottawa Citizen.* *The Canadian Press.* <https://ottawacitizen.com/pmnn/news-pmn/canada-news-pmn/nato-chiefs-first-visit-to-canadian-arctic-signals-thaw-in-ottawa-experts/wcm/cd1548af-e351-49bd-822e-cf62e393c898>

- Blanchfield, M. (2019a). *Freeland affirms Arctic co-operation with U.S. despite differences on climate*. CTVNews.
<https://www.ctvnews.ca/politics/article/freeland-affirms-arctic-co-operation-with-us-despite-differences-on-climate/>
- Blanchfield, M. (2019b). *Pompeo says Canadian claim to Northwest Passage is «illegitimate»*. CTVNews.
<https://www.ctvnews.ca/canada/article/pompeo-says-canadian-claim-to-northwest-passage-is-illegitimate/>
- Brewster, M. (2022). NATO chief warns Canada that Russia, China have designs on the Arctic. *CBC News*.
<https://www.cbc.ca/news/politics/nato-stoltenberg-trudeau-russia-china-1.6563825>
- Byers, M. (2012). *Canada Can Help Russia With Northern Sea Route*. The Moscow Times.
<https://www.themoscowtimes.com/2012/06/08/canada-can-help-russia-with-northern-sea-route-a15346>
- CBC. (2015). Read the political parties' 2015 platforms. *CBC News*.
<https://www.cbc.ca/news/politics/canada-election-2015-party-platforms-1.3264887>
- Cecco, L. (2024). US, Canada and Finland form 'Ice Pact' to project influence into Arctic region. *The Guardian*.
<https://www.theguardian.com/world/article/2024/jul/11/us-canada-finland-ice-pact-arctic>
- Chater, A. (2017). The Implications of the United States-Canada Joint Arctic Leaders' Statement. *The Polar Connection*.
<https://polarconnection.org/united-states-canada-arctic-statement/>
- Coletta, A. (2022). Ukraine war brings peace—Between Canada and Denmark. *The Washington Post*.
<https://www.washingtonpost.com/world/2022/06/14/canada-denmark-greenland-hans-island/>
- Copernicus Marine Service. (s. f.). *Extensión del hielo marino ártico*. Copernicus Marine Environment Monitoring Service. Recuperado 12 de abril de 2025, de <https://marine.copernicus.eu/es/ocean-climate-portal/arctic-sea-ice-extent>
- Coppes, M. (2016a). Canada Arctic UNCLOS Data Collecting is Complete. *High North News*.
<https://www.highnorthnews.com/en/canada-arctic-unclos-data-collecting-complete>
- Coppes, M. (2016b). *Canada's Acceptance of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Implications for the Inuit*. The Arctic Institute - Center for Circumpolar Security Studies.
<https://www.thearcticinstitute.org/canadas-acceptance-declaration-rights-indigenous-p>

eoples/

- Coppes, M., & Herrmann, V. (2015). *First Past the Pole: Harper, Trudeau, and Canada's Arctic Values*. The Arctic Institute - Center for Circumpolar Security Studies. <https://www.thearcticinstitute.org/first-past-the-pole-harper-trudeau/>
- D. Plante, F.-X. (2025). Quebec Premier Legault calls on Ottawa to order more icebreakers. *The Globe and Mail*. <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-quebec-premier-legault-calls-on-ottawa-to-order-more-icebreakers/>
- Edvardsen, A. (2024). Arctic Defense Ministers to Enhance Cooperation on Security and Defense in the Region. *High North News*. <https://www.highnorthnews.com/en/arctic-defense-ministers-enhance-cooperation-security-and-defense-region>
- El Litoral. (2022). *Finalmente, Dinamarca y Canadá acordaron los límites para la isla de Hans*. El Litoral. https://www.ellitoral.com/internacionales/dinamarca-canada-artico-isla-hans-groenlandia-frontera-limite-otan-copenhague_0_UbQiUDJ6Is.html
- Exner-Pirot, H. (2016). Six takeaways from this week's U.S.-Canada joint Arctic statement. *Open Canada*. <https://opencanada.org/six-takeaways-weeks-us-canada-joint-arctic-statement/>
- George, J. (2019). *Canadian Inuit challenge U.S. stance on Northwest Passage*. Nunatsiaq News. <https://nunatsiaq.com/stories/article/canadian-inuit-challenge-u-s-stance-on-northwest-passage/>
- Gillies, R. (2010). *Clinton rebukes Canada on Arctic meeting*. NBC News. <https://www.nbcnews.com/id/wbna36085624>
- Golden, I. (2024). Canada-Nordic Strategic Dialogue: The Outcomes. *Breaking World News | THX News*. <https://thxnews.com/2024/09/29/canada-nordic-strategic-dialogue-the-outcomes/>
- Gorbachov, M. (1987). *The Speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star Medal to the city of Murmansk*. https://theasiadialogue.com/wp-content/uploads/2019/11/Gorbachev_speech.pdf
- Grenoble, B. (2016). *Justin Trudeau: Putin Doesn't Determine Who Owns North Pole*. HuffPost. https://www.huffpost.com/entry/justin-trudeau-putin-north-pole-arctic-drilling-russia_n_56de03b9e4b0000de40595c1
- Grønning, R. (2016). Canada signals shift in Arctic policy – Towards engagement with

- Russia. *High North News*.
<https://www.highnorthnews.com/en/canada-signals-shift-arctic-policy-towards-engagement-russia>
- Heikkilä, M. (s. f.). *The Rovaniemi Process: The Beginning of the Arctic Era*. Arctic Finland. Recuperado 10 de marzo de 2025, de <https://www.arcticfinland.fi/news/The-Rovaniemi-Process-The-Beginning-of-the-Arctic-Era/39969/15e81f13-69fe-4972-9668-a4d0b578318d>
- Heikkilä, M. (2016). *It All Started in Rovaniemi*. UArctic - University of the Arctic. <https://old.uarctic.org/shared-voices/shared-voices-magazine-2016-special-issue/it-all-started-in-rovaniemi/>
- Higginbotham, J. (2016). Hard choices in the Arctic for Trudeau's Liberals. *Open Canada*. <https://opencanada.org/hard-choices-arctic-trudeaus-liberals/>
- Infobae. (2022). *La OTAN advirtió por la mayor presencia de Rusia en el Ártico: "Abrieron cientos de nuevas bases y antiguas instalaciones militares"*. Infobae. <https://www.infobae.com/america/mundo/2022/08/26/la-otan-advirtio-por-la-mayor-presencia-de-rusia-en-el-artico-abrieron-cientos-de-nuevas-bases-y-antiguas-instalaciones-militares/>
- Iverson, J. (2014). Canada under increasing pressure to come up with co-ordinated NATO response to Russia in Arctic. *National Post*. <https://nationalpost.com/news/canada/canada-under-increasing-pressure-to-come-up-with-co-ordinated-nato-response-to-russia-in-arctic>
- Iverson, J. (2023). John Iverson: Joly's «pragmatic diplomacy» is just another Liberal foreign policy fantasy. *National Post*. <https://nationalpost.com/opinion/john-iverson-joly-pragmatic-diplomacy-liberal-fantasy>
- Jeffery-Moore, K. (2018). Canadian submarines not part of international Arctic under-ice exercise. *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/canada/north/canadian-submarines-not-part-of-international-arctic-under-ice-exercise-1.4699208>
- Jóhannesson, M. (2022). *Arctic Council: Structure, Work and Achievements*. Arctic Circle. <https://www.arcticcircle.org/journal/arctic-council-structure-work-and-achievements>
- Kallmann, H., & Potvin, G. (2012). "O Canada". <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/o-canada#AcquiringOfficialStatus>
- Little, M., & Ford, C. (2006). Canada struggles to stake claim to Arctic waters. *The Epoch Times*. <https://www.theepochtimes.com/article/canada-struggles-to-stake-claim-to-arctic-waters-36011>
- Maclean's. (2016, marzo 29). *Stéphane Dion: On «responsible conviction» and Liberal*

- foreign policy.* Macleans.Ca.
<https://macleans.ca/politics/ottawa/stephane-dion-how-ethics-inspires-liberal-foreign-policy/>
- Madwar, S. (2018). *Inuit High Arctic Relocations in Canada*. The Canadian Encyclopedia.
<https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/inuit-high-arctic-relocations>
- Middleton, A. (2023). Navigating Uncertainties: Finland’s Evolving Arctic Policy and the Role of a Regionally Adaptive EU Arctic Policy. *The Arctic Institute - Center for Circumpolar Security Studies*.
<https://www.thearcticinstitute.org/navigating-uncertainties-finland-evolving-arctic-policy-role-regionally-adaptive-eu-arctic-policy/>
- Morrison, W. M. (2006). *Canadian Arctic Sovereignty*.
<https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/arctic-sovereignty>
- Muzik, V. (2016). *The Arctic This Week Take Five: Week of November 14, 2016*. The Arctic Institute - Center for Circumpolar Security Studies.
<https://www.thearcticinstitute.org/arctic-week-take-five-november-14-2016/>
- Nardi, C. (2023). Global Affairs moves Arctic centre from Norway to Ottawa after promising to increase foreign presence. *National Post*.
<https://nationalpost.com/news/politics/global-affairs-moving-arctic-centre-office-from-norway-to-ottawa-weeks-after-promising-to-increase-foreign-presence>
- NBC News. (2007). *Russia defends North Pole flag-planting*. NBC News.
<https://www.nbcnews.com/id/wbna20169307>
- Paas-Lang, C. (2022). Canada needs a «more consistent» presence in North to bolster security, Inuit leader says. *CBC Radio*.
<https://www.cbc.ca/radio/thehouse/duane-smith-canada-presence-arctic-defence-1.6462260>
- Parfitt, T. (2007). Russia plants flag on North Pole seabed. *The Guardian*.
<https://www.theguardian.com/world/2007/aug/02/russia.arctic>
- Payton, L. (2013). Justin Trudeau defends performance as 2013 draws to close. *CBC News*.
<https://www.cbc.ca/news/politics/justin-trudeau-defends-performance-as-2013-draws-to-close-1.2460445>
- Pelletier, J. (2023). Russia could return to Arctic Council ‘when conditions are right’: ICC Canada president. *Nunatsiaq News*.
<https://nunatsiaq.com/stories/article/russia-could-return-to-arctic-council-when-conditions-are-right-icc-canada-president/>
- Pic, P., & Canova, E. (2023). *The Arctic Council in Transition: Challenges and Perspectives for the new Norwegian Chairship*. The Arctic Institute - Center for Circumpolar Security Studies.

- <https://www.thearcticinstitute.org/arctic-council-transition-challenges-perspectives-new-norwegian-chairship/>
- Posaner, J. (2024). NATO pushes Arctic space plan to counter Putin. *POLITICO*.
<https://www.politico.eu/article/nato-builds-out-rocket-and-arctic-satellite-network-initiatives/>
- Quinn, E. (2025). Survey shows Canadians fear losing Arctic territory without stronger action. *Eye on the Arctic*.
<https://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2025/01/10/survey-shows-canadians-fear-losing-arctic-territory-without-stronger-action/>
- Rigby, V., & Hillmer, N. (2025). It's time for Canada to have a foreign policy. *Policy Options*.
<https://policyoptions.irpp.org/magazines/april-2025/foreign-policy/>
- Robertson, C. (2017). 'Canada is back', la política exterior de Justin Trudeau. *Política Exterior*.
<https://www.politicaexterior.com/articulo/canada-is-back-la-politica-exterior-de-justin-trudeau/>
- Rosen, Y. (2018). Americans still aren't fully embracing the nation's Arctic identity, a new survey finds. *ArcticToday*.
<https://www.arctictoday.com/americans-still-arent-fully-embracing-nations-arctic-identity-new-survey-finds/>
- Rubinstein, D. (2016). *Canada-Russia Co-operation: Arctic Forum Brings Both Sides to the Table*. Carleton Newsroom.
<https://newsroom.carleton.ca/story/canada-russia-co-operation/>
- Russell, R. (2020). The shiny new university in Canada's North. *University Affairs*.
<https://universityaffairs.ca/features/the-shiny-new-university-in-canadas-north/>
- Saltman, M., & Kemp, O. (2025). *Mark Carney sworn in as Canada's PM after Trudeau steps down*. CNN.
<https://www.cnn.com/2025/03/14/americas/canada-carney-prime-minister-trudeau-resigns-intl-latam>
- Servicio Geológico de Estados Unidos. (2008). Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle.
<https://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>
- Sevunts, L. (2016). Why Canada can't have the North Pole. *RCI | English*.
<https://www.rcinet.ca/en/2016/05/08/why-canada-cant-have-the-north-pole/>
- Sevunts, L. (2017a). Canada sends low-key delegation to Arctic forum in Russia. *Eye on the Arctic*.
<https://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2017/03/28/canada-sends-low-key-delegation-to-arctic-forum-in-russia/>

- Sevunts, L. (2017b). Canada's foreign affairs minister looks to thaw relations with Russia at Arctic summit. *RCI* | *English*.
<https://www.rcinet.ca/en/2017/03/31/canadas-foreign-affairs-minister-looks-to-thaw-relations-with-russia-at-arctic-summit/>
- Sevunts, L. (2017c). Freeze or thaw? What Freeland's appointment means for Russia-Canada relations in the Arctic. *Eye on the Arctic*.
<https://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2017/01/13/freeze-or-thaw-what-freelands-appointment-means-for-russia-canada-relations-in-the-arctic/>
- Sharp, G. (2016). *Trudeau and Canada's Arctic Priorities: More of the same*. The Arctic Institute - Center for Circumpolar Security Studies.
<https://www.thearcticinstitute.org/trudeau-canadas-arctic-priorities/>
- Sharp, G. (2021). *What does it mean to be «true north strong and free?» Canada's Elusive Northern Identity*. The Arctic Institute - Center for Circumpolar Security Studies.
<https://www.thearcticinstitute.org/mean-true-north-strong-free-canada-elusive-northern-identity/>
- Swiss Info. (2023). Biden y Trudeau tratarán la modernización del Norad ante las nuevas amenazas. *swissinfo.ch*.
<https://www.swissinfo.ch/spa/biden-y-trudeau-tratarán-la-modernización-del-norad-ante-las-nuevas-amenazas/48384600>
- The Canadian Press. (2023). Arctic and global security top agenda as Trudeau meets Nordic leaders in Iceland. *CTVNews*.
<https://www.ctvnews.ca/politics/article/arctic-and-global-security-top-agenda-as-trudeau-meets-nordic-leaders-in-iceland/>
- The Economist. (2024). How viable is Arctic shipping? *The Economist*.
<https://www.economist.com/the-economist-explains/2024/01/18/how-viable-is-arctic-shipping>
- Towell, D. (s. f.). *Pacific Coast Militia Rangers*. CFB Esquimalt Naval and Military Museum. Recuperado 5 de abril de 2025, de <https://navalandmilitarymuseum.org/archives/articles/defending-the-coast/pacific-coast-militia-rangers/>
- Weber, B. (2014). Stephen Harper's North Pole bid caught bureaucrats by surprise. *CBC News*.
<https://www.cbc.ca/news/politics/stephen-harper-s-north-pole-bid-caught-bureaucrats-by-surprise-1.2829243>
- Weber, B. (2022). Russia's war on Ukraine has put Arctic defence back on Canada's agenda. Here's why—National | Globalnews.ca. *Global News*.
<https://globalnews.ca/news/9086161/canada-arctic-defence-russia-ukraine/>

Zerehi, S. S. (2015). Greenpeace: Arctic issues missing from federal election talk. *CBC News*.
<https://www.cbc.ca/news/canada/north/greenpeace-arctic-issues-missing-from-federal-election-talk-1.3246692>

Acuerdos internacionales

Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982).

Declaración de Ottawa (1996).

Sitios web institucionales

Government of Canada. <https://www.canada.ca/en.html>

The Arctic Council. <https://arctic-council.org/>