

NOTA RIESGO PAÍS

GROENLANDIA

Madrid: 9 de octubre de 2018



NOTA DE ACTUALIDAD

➔ Territorio autónomo perteneciente a Dinamarca

Groenlandia, la isla más grande del mundo con 2 millones de Km² de superficie (aunque alrededor del 85% está cubierta de hielo), tiene tan solo 56.000 habitantes (la mayoría inuits) y una economía muy dependiente de la subvención anual que recibe de Copenhague.

Groenlandia forma parte del Reino de Dinamarca, al igual que las Islas Feroe, con un amplio estatuto de autogobierno. Colonia danesa desde 1721, se integró en Dinamarca como provincia en 1953. En 1979, el Parlamento danés aprobó su estatuto de autonomía. Al igual que las Islas Feroe, Groenlandia tiene un gobierno y un parlamento propios y dos representantes en el Congreso de Dinamarca. Groenlandia perteneció a la UE hasta 1985, cuando tras un referéndum se convirtió en el único territorio en abandonarla (el principal motivo era el desacuerdo con la política pesquera común, así como el mantenimiento del control sobre sus aguas). Como otros territorios de ultramar, tiene un estatuto de asociación con la UE, que incluye entre otras cosas acceso al mercado libre de aranceles.



La independencia siempre ha sido una aspiración de buena parte de sus habitantes. Ello quedó patente en el resultado del referéndum celebrado en 2008 por el derecho a la autodeterminación, en el que el 75,5% de los habitantes votaron a favor. Esto significa que Groenlandia tiene la capacidad de declarar la independencia en el momento que lo desee.

El referéndum también abrió la puerta a la elaboración de un estatuto de autogobierno más amplio. Desde 1979, la isla tenía competencias en educación, política social y fiscal, cultura e infraestructuras; el nuevo

estatuto transfería a Groenlandia además las competencias en política penitenciaria, policía, tribunales, extranjería y control de fronteras y transporte aéreo, de cuya financiación deberían encargarse las autoridades de Nuuk una vez que las asumieran. Por tanto, sólo las competencias de asuntos exteriores, seguridad y política financiera siguen bajo control danés, si bien las autoridades groenlandesas deben ser tenidas en cuenta en cuestiones internacionales que afecten a su territorio.

Este traspaso se hizo efectivo en junio de 2009. El nuevo régimen supuso un paso histórico para Groenlandia, ya que además de aumentar considerablemente su ámbito de competencias propias, reconoce como tal al pueblo groenlandés, su idioma como única lengua oficial y otorga al gobierno autonómico el control de los recursos minerales del país. Esta cuestión es fundamental, ya que sobre los ingresos derivados de la explotación de dichos recursos se fundamentan las esperanzas de una independencia viable.

Se estima que bajo su subsuelo podría haber reservas de crudo equivalentes a la mitad de las de Arabia Saudí, además de otros minerales. Según el estatuto de autonomía, los ingresos procedentes de estos recursos se minorarán del importe de la subvención estatal que recibe Groenlandia. Dicha subvención suma 3.200 millones de coronas (unos 429 millones de euros, que representan casi el 60% de su presupuesto). El criterio de reparto será el siguiente: los primeros 75 millones de coronas (algo más de 10 millones de euros) de ingresos anuales por explotación de petróleo le corresponden a Groenlandia. Del resto, la mitad será también para la isla, y la otra mitad irá a minorar el importe del block grant. En el caso de que los ingresos sean tan elevados que la subvención se reduzca a cero, ambas partes deberán renegociar sus futuras relaciones económicas. El reparto de los ingresos del subsuelo fue el punto más espinoso en las negociaciones para cerrar un acuerdo.

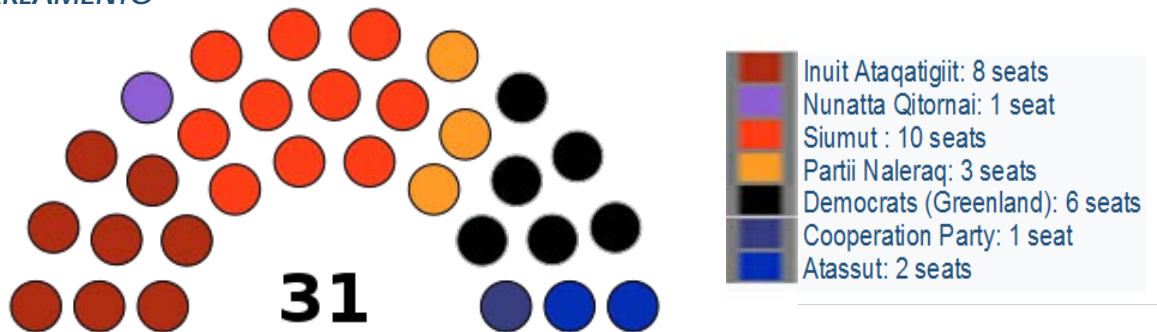
➔ *En busca de la independencia*

La caída del precio de las materias primas y otros efectos adversos de la crisis internacional rebajaron las expectativas de una “independencia exprés” basada en el sector minero. No obstante, la recuperación económica impulsada por el repunte pesquero y algunos desencuentros políticos con Copenhague⁽¹⁾ han dado nueva fuerza a la corriente independentista.

El deseo de desligarse en el futuro de Dinamarca es en realidad una aspiración que comparten casi todas las fuerzas políticas. No obstante, hay dos líneas diferenciadas: mientras los dos principales partidos, el socialdemócrata Siumut (que ha dirigido el país desde la entrada en vigor de la autonomía en 1979 salvo en una legislatura) y el socialista Inuit Ataqatigiit (formación que se proclama independentista), defienden que es preciso asegurar primero la autonomía económica de la isla, otras fuerzas políticas apuestan por una independencia a corto plazo y a toda costa, incluso asumiendo pérdidas de nivel de vida. Las últimas elecciones tuvieron lugar en abril de 2018. El Primer ministro Kim Kielsen (Siumut) encabeza un Ejecutivo de coalición con otros tres partidos, entre ellos, el Partii Naleraq y el Nunatta Qitornai, dos fuerzas independentistas radicales.

(1) Un claro ejemplo son las tensiones que se han generado en junio de este año ante la posibilidad de que capital chino financie la reforma de los aeropuertos de Groenlandia. Copenhague, temeroso de que perjudique las relaciones con su principal aliado, Estados Unidos, no tardó en reaccionar al anuncio. El primer ministro danés, Lars Løkke Rasmussen, alegó que las inversiones en proyectos de aeropuertos de ese tamaño pueden tener perspectivas de política exterior. Rasmussen añadió que no aceptaría una decisión unilateral groenlandesa y abrió la puerta a una posible financiación danesa del proyecto. Lógicamente el gobierno groenlandés reaccionó al considerar inaceptable la intromisión en una licitación en Groenlandia solo porque haya un contratista chino. La ampliación de tres aeródromos en las principales poblaciones -incluida Nuuk, la capital- es un proyecto crucial para atraer más turistas e inversores e impulsar el desarrollo económico de la isla.

PARLAMENTO



➔ *Los recursos mineros: la gran esperanza*

Como ya se ha dicho, las transferencias recibidas de Copenhague (conocido como block grant) representan más de la mitad de los ingresos públicos y alrededor del 25-30% del PIB. Así pues, es evidente que cualquier proyecto de independencia pasa por desarrollar fuentes de ingresos alternativas que permitan prescindir de la ayuda de la metrópoli. En el caso de Groenlandia, cuya economía está muy poco diversificada, y depende de los recursos pesqueros mayoritariamente, esta aspiración depende del desarrollo de la riqueza que esconde la isla bajo sus pies. El 81% del territorio de Groenlandia está cubierto de glaciares, pero el cambio climático y el deshielo de las zonas más cercanas a las costas han abierto territorios a la explotación de recursos mineros.

Se han obtenido importantes muestras que delatan la existencia no solo de enormes reservas de crudo y de gas, sino también yacimientos de oro, diamantes, uranio, zinc y plomo. La isla también dispone de importantes extensiones de lo que se denomina como tierras raras, cuyo valor se ha multiplicado en razón de su necesidad para las tecnologías más punteras, por ejemplo para la fabricación de los smartphones.

Con el fin de lograr la explotación de toda esta riqueza natural, el ejecutivo ha ido multiplicando los permisos de exploración y cata a empresas británicas, norteamericanas y sobre todo chinas. Entre 2009 y 2013, legislatura en que gobernó el partido Inuit Ataqatigiit, izquierdista y proindependencia, se aprobó la denominada Ley a Gran Escala, una disposición que autorizaba la entrada de mano de obra extranjera barata y privada de derechos laborales (gran parte proveniente de China), con idea de permitir un desarrollo acelerado de la industria extractiva.

No obstante, las dificultades de extracción, el déficit de mano de obra cualificada e infraestructuras y varias complicaciones legales relativas a la presencia de material radioactivo acabaron frenando el ímpetu inicial, en medio de críticas de organizaciones ecologistas por los peligros para la frágil naturaleza ártica de la explotación de hidrocarburos offshore.

Finalmente, el esperado informe de una comisión independiente integrada por expertos groenlandeses y daneses, publicado en 2014, supuso otro jarro de agua fría, ya que concluyó que la independencia basada en el petróleo y los minerales no era viable a medio plazo, pese al gran volumen de recursos, y que prescindir de la subvención anual de Copenhague implicaría un empeoramiento del nivel de vida.

➔ Gran dependencia de los subsidios daneses

En 2016 se produjo una fuerte expansión del PIB (cerca del 7%) que obedeció a un año excepcionalmente bueno en el sector pesquero (aumento de las capturas y del precio). En 2017 la actividad económica continuó creciendo a buen ritmo (3,9%) y las previsiones para este año apuntan a un crecimiento del 2,6%. No obstante, pese a estas positivas cifras, el país adolece de una serie de problemas estructurales entre los que destaca la estrecha base industrial y una fuerza laboral con baja formación. Una caída en los precios del pescado o del marisco podría tener un impacto económico grave.

| | Porcentaje del PIB en 2015 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 (p) | 2018 (p) |
|-------------------------------------|----------------------------|-------|-------|-------|-------|------|----------|----------|
| PIB | 100 | 1,5 | 3 | -0,8 | 1,7 | 6,9 | 3,9 | 2,6 |
| Consumo privado | 43,7 | -1,3 | -2,3 | -1,7 | 2,1 | 4,6 | 2,4 | 1,9 |
| Consumo público | 49,5 | 0,6 | 2,4 | -0,8 | -1,9 | 0,7 | 0,7 | 0,4 |
| Inversión | 25,3 | -40,1 | -21,1 | -24 | 11,7 | 3 | 8 | 12,9 |
| Exportaciones de bienes y servicios | 32,1 | -2 | 3,5 | -6,3 | -10,9 | 10,4 | 7,8 | 4,1 |
| Importaciones de bienes y servicios | 50,5 | -29,8 | -5,7 | -15,6 | -5,2 | -1,5 | 3,8 | 6,6 |

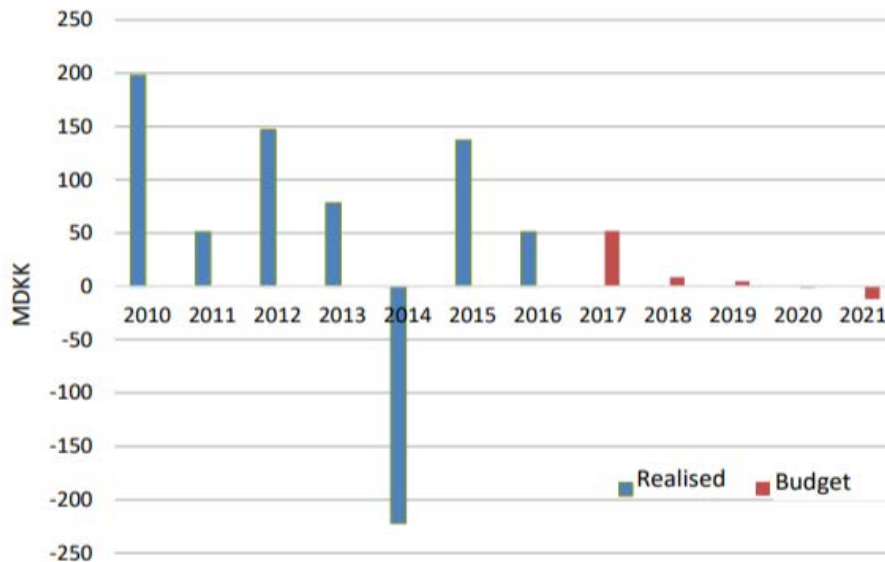
Las finanzas públicas han registrado superávit los tres últimos años gracias a la favorable coyuntura económica (de hecho, las previsiones iniciales eran de déficit en 2015 y 2016). Los presupuestos de 2018 prevén un balance próximo a cero. El resultado, sin embargo, enmascara un hecho muy preocupante para las aspiraciones independentistas: que estos años de excelente crecimiento no se hayan traducido en una mayor consolidación presupuestaria. Esto implica, por una parte, que existen riesgos para la sostenibilidad fiscal asociados al aumento del ratio de dependencia, como resultado del envejecimiento de la población. Por otra parte, que la autonomía financiera, a día de hoy, está muy lejos de lograrse. El subsidio de Dinamarca supone más de la mitad de los ingresos públicos y, además, es de las pocas fuentes de ingresos que no están sujetas a fluctuaciones económicas y biológicas. Además, el *block grant* permite a los groenlandeses acceder a un nivel de vida por encima del que la actividad económica de la isla ofrece, lo que se traduce en la existencia de un estado del bienestar bien desarrollado, de políticas compensatorias para la equidad y una adecuada red de protección social. Incluso el escenario más optimista de extracción de recursos del subsuelo no permite reemplazar el subsidio danés como fuente de ingreso.

El ejecutivo se enfrenta al reto nada pequeño de reducir la dependencia del *block grant* pero manteniendo los actuales niveles de bienestar, al tiempo que se enfrenta a los riesgos asociados a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. La ley de presupuestos de 2018 ha fijado cuatro líneas de acción: la diversificación económica; una mayor formación de la mano de obra; la modernización del sector público; y el logro de una mayor autonomía financiera a través de la reforma de las prestaciones sociales y del sistema impositivo.

La diversificación exige grandes inversiones en infraestructuras, que pueden ser financiadas directa o indirectamente (vía provisión de garantías) por el Tesoro. La Ley de presupuestos contiene una limitación a la capacidad de financiación del gobierno. El gobierno tan solo puede conceder préstamos

u otorgar permiso para préstamos para inversiones en infraestructuras, vivienda y desarrollo empresarial en aquellos casos en los que, o bien el pago de los usuarios; o bien la reducción de gasto público que comporta el proyecto; o bien el aumento indirecto de ingresos como resultado del mismo compensen, como mínimo, el servicio de la deuda. Además, la deuda neta del gobierno central y de las municipalidades no puede exceder el 20% de los ingresos públicos. La deuda pública total (incluida la de las empresas estatales) no puede exceder a su vez del 75% de los ingresos públicos. Por tanto, el block grant, dado su elevado peso en los ingresos públicos, es un factor determinante para la capacidad de endeudamiento público. La deuda pública actualmente se sitúa por debajo del 20% del PIB, un nivel moderado.

Finanzas públicas



Note: Positive figures indicate surplus.
Source: Budget Act Bill for 2018.