

Geopolítica del Ártico: el Derecho Internacional ante los retos del cambio climático en la región

DRA. ELENA CONDE PÉREZ

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universidad Complutense de Madrid*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. OBJETO DE ESTUDIO: EL ÁRTICO, UN ESPACIO POR DETERMINAR. 3. EL ÁRTICO: UN ESPACIO DE COOPERACIÓN. 3.1. *La cooperación a través de una multiplicidad de regímenes jurídicos.* 3.2. *La cooperación a través del Consejo Ártico.* 3.3 *Soberanía: una cuestión casi resuelta.* 3.3.1. La isla de Hans. 3.3.2. Delimitaciones marítimas en el Ártico: un espacio para la cooperación. 4. EL ÁRTICO COMO UN ESPACIO DE POSIBLE Tensión. 4.1. *El cambio climático como motor del cambio.* 4.2. *Oportunidades y riesgos derivados del proceso de cambio climático en el Ártico.* 4.2.1. Oportunidades. 4.2.3. Riesgos. 4.3. Intereses en presencia. 4.3.1. Estados Árticos. 4.3.2. Unión Europea. 4.3.3. Pueblos Indígenas. 5. CONCLUSIONES.

RESUMEN. Debido al proceso de cambio climático, que puede dejar la región del Ártico libre de hielo en los próximos años, ésta ha ganado un interés político, económico y estratégico de primer orden. El Ártico, sin embargo, no es un nuevo espacio de confrontación mundial, sino más bien una región en la que prima la cooperación, como se ha puesto de manifiesto en la resolución de los contenciosos territoriales y en las delimitaciones marítimas que se han operado conforme al Derecho Internacional. No obstante, el panorama de oportunidades que el deshielo ofrece alerta acerca de posibles tensiones –siquiera jurídicas– entre los Estados árticos y el resto de la comunidad internacional, también deseosa de acceder a las riquezas escondidas del Ártico.

SUMMARY. Due largely to the process of climate change, which can leave the ice-free Arctic region in the coming years, it has gained great political, economic and strategic interest. The Arctic, however, is not a new space of global confrontation, but rather a region in which cooperation has gained its place, as it has been highlighted in the resolution of territorial disputes and maritime delimitations in accordance with International Law. However, the landscape of opportunities afforded by the thaw alerts about possible tensions –even legal– among the Arctic States and the rest of the international community, also eager for access to the hidden riches of the Arctic.

Palabras clave. Ártico, Derecho del Mar, Consejo Ártico, Unión Europea, delimitaciones marítimas, plataforma continental, pasos oceánicos, medio ambiente, navegación, poblaciones indígenas.

Key words. Arctic, Law of the Sea, Arctic Council, European Union, maritime delimitations, continental shelf, oceanic passages, environment, shipping, indigenous populations.

1. INTRODUCCIÓN¹

La combinación de un mar deshelándose a consecuencia del cambio climático, en cuyos fondos es previsible que haya abundantes recursos y los altos precios de los recursos energéticos, especialmente el petróleo, ha determinado que en los medios de comunicación se alertara acerca de una posible “carrera por el Ártico”, por sus recursos². A esta visión han contribuido las actitudes

1. Mi agradecimiento, por sus aportaciones, a las alumnas de postgrado, Marzia Scopelliti y Zhaklin Yaneva.
2. Hoy día las actividades económicas más relevantes en la región ártica están centradas en el desarrollo a gran escala de los minerales, metales y la explotación de hidrocarburos. Se estima que en la región existe un 25% de los recursos extraíbles mundiales, la mayoría en alta mar, bajo capas de hielo cada vez más finas como consecuencia del cambio climático. Según un estudio del Instituto Geológico de los Estados Unidos, de 2009, se han descubierto más de 400 áreas de recursos naturales en tierra firme ártica, aunque una cuarta parte de ellos siga inutilizada todavía. La mayoría de éstos se encuentran en la Federación de Rusia, en particular en el oeste de Siberia. Actualmente la producción de gas y petróleo en el Ártico es de alrededor de 240 millones de barriles de petróleo, lo cual equivale al 10% de los recursos descubiertos en el mundo hasta hoy. A estos datos se suman los que se refieren a recursos que siguen sin explotarse pero que se podrían recuperar, es decir 90 mil millones de barriles de petróleo y 44 millones de barriles de gas líquido natural (igual al 22% de reservas de recursos no explotados en el mundo). También estos recursos no utilizados se encuentran en su mayor parte en territorio ruso, aunque una importante cantidad está localizada al norte de Alaska (alrededor del 84% de recursos naturales –gas y petróleo–), lo cual hace difícil su extracción por costes o dificultades debidas a las rígidas condiciones climáticas. De hecho, el mismo estudio indica cuáles son las zonas árticas en las que se encuentra la mayor concentración de empresas petroleras: Alaska, la Cuenca Amerasian, Groenlandia, el este de Barents y la Cuenca este de Canadá. Existen, por su parte, ingentes cantidades de reservas de carbón que han venido siendo explotadas desde comienzos del siglo XX en las islas Svalbard (con un récord de 4 millones de toneladas en 2007) y en las perspectivas de explotación de gas y petróleo *off-shore* son también prometedoras. Todas estas actividades no pueden ser desarrolladas, por lo demás, sin su complemento logístico, como son terminales y gasoductos (*Transalaskan Pipeline*). La caza de mamíferos marinos, particularmente focas y ballenas ha sido una de las principales actividades humanas en la región. Esa actividad comercial continúa en la zona ártica, y a gran escala en la costa Este de Canadá, si bien la caza de ballenas cesó en 1980 debido a la preocupación por la conservación de la especie, aunque la caza tanto por motivos científicos como la tradicional indígena continúa.

soberanistas, cuando no fanfarronas de ciertos Estados: en la determinación de su plataforma continental ampliada, Rusia plantó una bandera de titanio en la cordillera sumergida de Lomónosov, proclamando, “el Ártico es ruso”.

Este conjunto de declaraciones y el riesgo de un espacio sometido a la ley del más fuerte, determinó que en 2008, el Parlamento Europeo, en una propuesta de resolución común, reclamara para el Ártico un tratado internacional a semejanza del Tratado Antártico³. Al hacerlo, estaba cuestionando que en esta región se aplicara el Derecho del Mar, lo que determinó que los cinco Estados ribereños del Océano Ártico (*Arctic 5*), en una reunión en Ilulissat, Groenlandia, en 2008, proclamaran la aplicabilidad del Derecho del Mar a este Océano, en la denominada *Declaración de Ilulissat*, altamente soberanista⁴.

Sin embargo, pese a que el descubrimiento de vastos recursos en un Ártico cada vez más accesible pareció ser el origen de una “carrera por la apropiación de espacios”, la realidad, ha probado ser otra: la región Ártica es un espacio de cooperación. Rusia y Canadá los dos gigantes árticos, colaboran estrechamente, pues los intereses del uno, frente a la comunidad internacional, son los intereses del otro; Rusia y Noruega concluyeron en 2010 un Tratado sobre la delimitación de sus espacios marinos en el Mar de Barents, geológicamente riquísimo en gas y petróleo, que es un ejemplo de colaboración pacífica a seguir. No obstante, el cambio climático ha abierto la puerta a posibles conflictos y tensiones, imposibles de olvidar. Este trabajo adopta, así, un doble enfoque, centrado por una parte en el

La explotación comercial de las pesquerías del Ártico ha estado limitada por la presencia de hielo que hacía imposible el desarrollo de las tradicionales artes de pesca. Actualmente no hay pesca comercial en latitudes norte, sino en las zonas árticas del Sur, como el Mar de Barents –en particular de bacalao, eglefino, y salmón– y en el Mar de Bering –en concreto, cangrejo, salmón y lenguado. Por lo que se refiere a la incipiente industria turística, el turismo comercial en la región del polo Norte se concentra fundamentalmente en las islas Svalbard o Spitzbergen. Vid. ANDREW, R., 2014. *Socio-Economic Drivers of Change in the Arctic*. AMAP Technical Report n° 9 (2014), Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Oslo, Norway; CONLEY, H. A., et al. *Arctic Economies in the 21st Century. The Benefits and Costs of Cold. A Report of the CSIS Europe Programme*, July, 2013; LEFEBBER, R., “Polar Warming: An Opportune Inconvenience”, Amsterdam Law School Legal Studies. Research paper n° 2012-86. Centre for Environmental Law and sustainability. Research Paper n° 2012-01 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2151241; U.S. Geological Survey Circum – Arctic Resource Appraisal: *Estimates Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, 2009, <http://energy.usgs.gov/GeneralInfo/EnergyNewsroomAll/TabId/770/ArtMID/3941/ArticleID/713/Assessment-of-Undiscovered-Oil-and-Gas-in-the-Arctic.aspx>.

3. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=P6-RC-2008-0523&format=XML&language=ES>.
4. Vid. BYERS, M. and BAKER, J., *International Law and the Arctic*, Cambridge University Press, (2013), pp. 3-4.

Ártico como espacio de cooperación y, por otra, en los principales riesgos, amenazas, intereses y oportunidades que el deshielo ofrece⁵.

2. OBJETO DE ESTUDIO: EL ÁRTICO, UN ESPACIO POR DETERMINAR

Parece a simple vista evidente que cuando nos referimos a la región ártica estamos pensando en un vasto espacio helado que se extiende en los alrededores del Polo Norte y que está formada en gran medida por un conjunto de océanos cubiertos permanente de hielo, así como masas terrestres de tundra, o cubiertas de hielo o nieve. Hablamos, en consecuencia, de un frágil ecosistema de extremas condiciones climáticas, con temperaturas que oscilan entre los -40° C en invierno y los 8° C en verano, situado en la zona más septentrional de los continentes europeo, asiático y americano. Los problemas comienzan cuando se intenta una delimitación más precisa de este espacio, tratando de fijar hasta qué punto del Sur podemos seguir hablando de región ártica y cuándo no y, al efecto, se han venido manejando diversas teorías como la del límite del crecimiento del árbol⁶ o la de la situación geográfica del Círculo Polar Ártico, a 66° 33' de latitud Norte. A estos efectos, no es de extrañar que distintas organizaciones o foros internacionales utilicen distintos criterios para delimitar qué entienden por región ártica⁷ y la actividad que en ella pretenden realizar.

5. Vid. HUEBERT, R., "Cooperation or Conflict in the New Arctic? Too Simple of a Dichotomy!" in *Environmental Security in the Arctic Ocean*, ed. by P. A. BERKMAN and A. VYLEGZHANIN, The NATO Science for Peace and Security Programme, Springer (2013), pp. 195-203.

Las múltiples cuestiones que en el espacio ártico se suscitan, hacen imposible que en un estudio de estas características puedan ser abordadas en su totalidad. Por ejemplo, entre otras, no haré referencia a la seguridad militar o al papel desarrollado por las empresas y otros actores –como las organizaciones no gubernamentales– en las páginas que siguen.

6. Así es como se designa a la línea imaginaria que marca el límite del hábitat en el que los árboles son capaces de crecer. Más allá del límite del bosque las inadecuadas condiciones ecológicas no permiten el crecimiento, ya sea por las temperaturas frías, la falta de presión de aire, la falta de humedad o las condiciones del suelo.
7. En el marco del Consejo Ártico, el Programa de Control y Evaluación del Ártico (AMAP, *Arctic Monitoring and Assessment Programme*), uno de los seis grupos de trabajo del foro, utiliza para sus actividades la denominada "región AMAP", que se extiende hacia el sur hasta los 51,1° de latitud Norte (James, Bay, Canadá). Otras organizaciones internacionales han adoptado diferentes definiciones del Ártico o de la región ártica: la Organización Marítima Internacional (en adelante, OMI) a través de las Directrices para la navegación en aguas polares (adoptadas el 2 de diciembre de 2009), en su directriz G-3.3 define su ámbito geográfico de actividad en el Ártico así: "Arctic waters means those waters which are located north of a line extending from latitude 58°00'0 N, longitude 042°00'0 W to latitude 4°37'0 N, longitude 035°27'0 W and thence by a rhumb line to latitude 67°03'9 N, longitude 026°33'4 W and thence by a rhumb line to Sørkapp, Jan Mayen and by the southern shore of Jan Mayen to

Estas disquisiciones aparentemente teóricas, tienen sin embargo relevancia para el Derecho Internacional, pues pese a que algunos Estados, como es el caso de partes de Finlandia, Islandia y Suecia entrarían en la definición geográfica de “Estados árticos”, por encontrarse en cierta medida dentro del Círculo Polar Ártico, han sido tradicionalmente los Estados ribereños del Océano Ártico, esto es, Estados Unidos (en adelante, EEUU), Federación de Rusia, Canadá, Noruega y Dinamarca (a través de Groenlandia) (los denominados *Arctic 5*), los que han mantenido un perfil más destacado en relación con la región y, por tanto, los principales artífices de lo que podríamos denominar una “política ártica”, como más adelante se señalará.

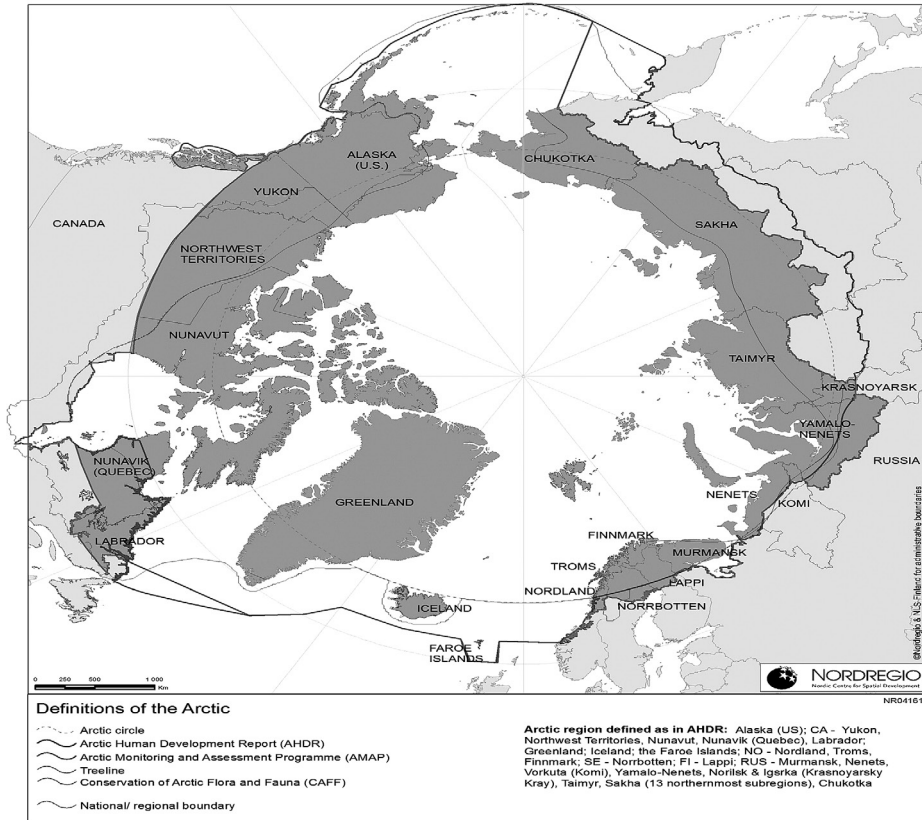
Así pues, la región del Polo Norte no puede ser definida de manera inequívoca, o con arreglo a parámetros estrictamente uniformes, pero al menos podemos decir que comprende el área que está al Norte de los 66° 35' latitud norte. Esta área abarca partes de los continentes americano, asiático y europeo, islas y zonas marinas adyacentes. La soberanía sobre las zonas terrestres se reparte entre ocho Estados y esa soberanía no es discutida con la excepción de una pequeña controversia, la relativa a la isla de

the Island of Bjørnøya and thence by a great circle line from the Island of Bjørnøya to Cap Kanin Nos and thence by the northern shore of the Asian continent eastward to the Bering Strait and thence from the Bering Strait westward to latitude 60° N as far as Il'pyrskiy and following the 60th North parallel eastward as far as and including Etolin Strait and thence by the northern shore of the North American continent as far south as latitude 60° N and thence eastward along parallel of latitude 60° N, to longitude 56°37'1 W and thence to the latitude 58°00'0 N, longitude 042°00'0 W" (<http://www.imo.org/Publications/Documents/Attachments/Pages%20from%20E190E.pdf>). La Organización Mundial de la Alimentación (en adelante, FAO), en su “Área estadística n° 18: Mar Ártico”, describe la zona como: “All marine waters of the Arctic Sea bounded by a line commencing from the geographic North Pole along the meridian of 68°30' east longitude; thence along the east coast of the north island of Novaya Zemlya; thence across the western entry of the Strait of Matochkin Shar; thence east and south along the coast of the south island of Novaya Zemlya; thence across the western entry of the Strait of the Karskiye Vorota; thence in an easterly and southerly direction along the coast of Vaigach Islands; thence across the western entry of the Strait of Yugoskiy Shar to Khaborova and thence in an easterly direction along the coast of the Russian Federation to Mys Dezhneva; thence across the Bering Strait in an easterly direction to Cape Prince of Wales; thence in a northerly and easterly direction along the mainland coast of the USA and Canada to a longitude of 64°30'W; thence in a northerly direction to latitude 61°00'; thence in a westerly direction to 65°00'W longitude; thence in a rhumb line to a point on the east coast of Baffin Island at East Bluff (61°55'N latitude and 66°20'W longitude); thence in a northerly direction along the coast of Baffin Island, Bylot Island, Devon Island and Ellesmere Island and following the eightieth meridian of west longitude in the waters between these islands to the parallel of 78°10'N latitude; thence in an easterly direction across the Smith Sound to Etah on the Greenland coast; thence in a northerly and easterly direction along the mainland coast of Greenland to the fortieth meridian of west longitude; thence in a northerly direction to the geographic North Pole” (<http://www.fao.org/fishery/area/Area18/en>).

Hans, reclamada tanto por Canadá como por Dinamarca. Asimismo quedan áreas por delimitar en lo que se refiere a los espacios marinos, como es el caso de la plataforma continental en el Mar de Beaufort (Canadá-EEUU).

El Polo Norte está formado no sólo por espacios sujetos a la soberanía estatal, sino también por espacios marinos que forman parte del alta mar o de los fondos marinos y oceánicos y que, en consecuencia, no son susceptibles de apropiación por parte de ningún Estado, aplicando el Derecho en vigor. La zona de alta mar, con las premisas del actual Derecho del Mar, está claramente delimitada, de forma que la única incertidumbre en lo que se refiere a la delimitación de los espacios marinos, afecta a las plataformas continentales extendidas, más allá de las 200 millas marinas, cuya determinación, a su vez, afectará a la mayor o menor amplitud de la Zona y al régimen aplicable a la misma.

FIGURA 1: ÁMBITOS GEOGRÁFICOS DE LA REGIÓN ÁRTICA



Fuente: Nordic Centre for Spatial Development <http://www.nordregio.se/>.

3. EL ÁRTICO: UN ESPACIO DE COOPERACIÓN

3.1. LA COOPERACIÓN A TRAVÉS DE UNA MULTIPLICIDAD DE RÉGIMENES JURÍDICOS

Como en cualquier otra región del Planeta, la necesidad de regular las relaciones humanas es la que ha determinado la existencia del Derecho en el Ártico y, precisamente, la escasez de interés humano, comercial, su propia inaccesibilidad y la escasa población existente, han determinado que el Derecho Internacional haya vivido durante mucho tiempo de espaldas al Ártico⁸. Sólo cuando de forma razonable y en el marco de un futuro cercano se ha vislumbrado el posible uso humano de la región y sus recursos, ha comenzado a surgir una suerte de preocupación por instaurar un régimen jurídico específico para la misma, algo que los cinco Estados ribereños del Ártico han venido rechazando de plano por considerarlo innecesario al bastar a su juicio el conjunto de ordenamientos jurídicos – domésticos, regionales e internacional– aplicables a este espacio, como se

-
8. No se puede olvidar, en todo caso, el desarrollo, a principios del siglo XX, de la denominada “teoría de los sectores”, ideada por el senador canadiense P. Poirier y asentada en el interés por extender su soberanía hasta el Polo Norte por parte del enorme país ártico. En función de la misma, todo Estado ártico por el que atravesase el Círculo Polar Ártico tiene derecho a extender sus fronteras en forma de triángulo esférico cuyo vértice se encontraría en el Polo y cuyos lados estarían formados por los meridianos correspondientes a los límites de las fronteras terrestres. De esta forma, la teoría serviría para apropiarse como “tierra” de los icebergs flotantes en el océano helado, con lo que, del Ártico, desaparecería la noción de alta mar, por lo que el uso que los Estados interesados –Canadá y Rusia– han hecho de este principio ha sido más bien teórico, como postura política de reserva o como principio jurídico para la determinación de la soberanía sobre las masas terrestres, frente a la que se han opuesto firmemente el resto de los Estados ribereños del Océano Ártico: Dinamarca, Finlandia, Noruega y Estados Unidos. No obstante, la teoría ha servido para establecer ámbitos de soberanía estatal sobre espacios terrestres que contaban con una gran parte de hielo. Sobre la teoría de los sectores, también denominada teoría de la contigüidad o de la continuidad, destacan las aportaciones de HEAD, I. L., “Canadian Claims to Territorial Sovereignty in the Arctic Regions” 9 *McGill Law Journal* (1963), pp. 200-226, HYDE, Ch., “Acquisition of sovereignty over Polar areas”, 19 *Iowa Law Review* (1933-34), pp. 286-294, KELSEN, H., “Contiguity as a title to territorial Sovereignty”, in Festschrift für H. W. WEHBERG MÉLANGE WEHBERG, W., SCHÄTZEL and H.-J. SCHLOCHAUER (Eds.), (1956), pp. 200-210, LACKTINE, W., “Rights over the Arctic” 24 *American Journal of International Law* (1930), pp. 703-718, PHARAND, D., *Canada's Arctic Waters in International Law*, Studies in Polar Research, Cambridge University Press (1988), pp. 1-88, TIMTCHENKO, L., “The Russian Arctic Sectoral Concept: Past And Present”, 50 *Arctic*, nº 1, March (1997), pp. 29-35, WAULTRIN, R. (R. DOLLOT), “La question de la souveraineté des terres Arctiques”, *Revue Générale de Droit International Public*, T. XV, 3ème partie, (1908), pp. 401-423.

puso de manifiesto en la soberanista Declaración de Ilulissat⁹, de 2008, en la que los cinco Estados ribereños del Ártico manifestaron su oposición a la instauración de un régimen específico para el Ártico¹⁰.

Asimismo, los cambios naturales de enorme magnitud que están experimentando los dos Polos, han determinado que ambas regiones hayan pasado a estar en el centro del interés público, académico, científico y político y, por lo que se refiere al Derecho, se puede hablar incluso del desarrollo de una suerte de “Derecho Polar” que se centra en cuestiones tan candentes como la geopolítica, la seguridad, la gobernanza, la búsqueda y rescate marítimos, la gestión de los recursos, la protección de la biodiversidad, así como otras cuestiones de interés político jurídico, y que abarca tanto el Derecho Internacional –con sus respectivas especificidades para cada uno de los Polos– como las normas internas de cada Estado ártico e, incluso, el derecho consuetudinario aborigen de las poblaciones indígenas del Ártico. Asimismo, el nuevo “Derecho Polar” se contiene tanto en instrumentos *hard law* –tratados internacionales– como en múltiples instrumentos *soft law* –declaraciones del Consejo Ártico, acuerdos y declaraciones de los propios Estados árticos–, tiene una dimensión bipolar bien distinta en consecuencia, dependiendo de la región a la que se refiera¹¹

9. La Declaración de Ilulissat puede ser consultada en http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf.
10. Acerca de un régimen específico para el Ártico, Vid. LE BRIS, C., “Le degel en Arctique: Briser la glace entre états dans l'intérêt de l'humanité”. *Revue générale de droit international public* 112.2 (2008), pp. 329-359, ROTHWELL, D. R., “The Arctic in International Affairs: Time for a New Regime”. *Brown Journal of World Affairs* 15.1 (2008), pp. 241-253, STOKKE, O. S., “A Legal Regime for the Arctic? Interplay with the Law of the Sea Convention” *Marine Policy* 31.4 (2007), pp. 402-408, YOUNG, O., “If an Arctic Ocean treaty is not the solution, what is the alternative?”, *Polar Record* 47 (243), (2013), pp. 327-334.
11. Las dos zonas polares del planeta tienen algunas características en común – condiciones climáticas extremas en función de las cuales la ocupación efectiva del territorio resulta extremadamente compleja–, así como ciertos elementos distintivos: mientras que la región Antártica tiene un régimen específico el denominado “Sistema del Tratado Antártico” –El Tratado Antártico fue adoptado en Washington en 1959, con el fin de garantizar el uso de la Antártida exclusivamente para fines pacíficos, la no militarización de la zona, la única desnuclearización efectiva y plena de una región del mundo, la libertad de investigación científica y cooperación internacional hacia ese fin, el intercambio de observaciones y resultados científicos así como el intercambio de personal entre expediciones y estaciones en la Antártida y la preservación del Medio Ambiente Antártico y de sus ecosistemas dependientes y asociados a través de numerosos instrumentos y medios de protección ecológica. Desde su entrada en vigor, el 23 de junio de 1961, 50 países lo han firmado, de los cuales 28 son Partes Consultivas (miembro de pleno derecho con voz y voto) y 22 son Partes No Consultivas (no participan en la toma de decisiones). España se adhirió al Tratado Antártico en 1982 y fue admitida como Parte Consultiva en 1988. El Tratado es la base de varios acuerdos conexos que, junto con

y que interactúa con diferentes ramas del Derecho (Derechos Humanos, Derecho Constitucional, Derecho del Mar, Derecho del Medio Ambiente, Derecho relativo a la gestión de los recursos, Derecho de las poblaciones indígenas, Derecho del Comercio...). Asimismo, el Derecho Polar se caracteriza por su necesaria interrelación con otras disciplinas (Relaciones Internacionales, Ciencia Política, Economía, Geografía Humana...)¹².

De esta forma, como se señala en el *Arctic Human Development Report II*¹³, que repasa en su capítulo jurídico la situación de los sistemas jurídicos del Ártico, no es posible hablar de un único régimen para la región: es preciso tener en cuenta que los sistemas jurídicos del Ártico comprenden los propios de los ocho Estados árticos (incluyendo los sistemas autónomos de Groenlandia y las Islas Faroe). De esos ocho Estados, tres son Estados federales y cinco Estados unitarios. Las normas universales así como las regionales son asimismo aspectos notables a tener en cuenta, por ejemplo, las normas de la Unión Europea (en adelante, UE) son obligatorias para

las medidas adoptadas en el marco del Tratado Antártico, forman lo que se denomina Sistema del Tratado Antártico– en cambio, la región ártica no es regulada por ningún régimen jurídico específico; asimismo, mientras que la Antártida es un espacio terrestre, el Ártico es un océano o, mejor dicho, un conjunto de mares helados, razón por la cual el régimen predominante para el reparto de las competencias soberanas de los Estados en este espacio es el Derecho del Mar. Puesto que la zona ártica es un conjunto de mares helados, se explica que sea el Derecho del Mar –tanto el derecho consuetudinario como los tratados internacionales en vigor, especialmente la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982)– la principal rama del Derecho Internacional que regula este ámbito. Cf. CONDE PÉREZ, E., “Algunas cuestiones jurídico-políticas derivadas del proceso de calentamiento global en el Ártico”, en *La gobernanza de los mares y océanos: nuevas realidades, nuevos desafíos*, PUEYO LOSA, J. y BRITO, W., eds., Andavira editora, Scientia Iuridica, Santiago de Compostela, 2012, pp. 158-159.

12. Cf. LOUKACHEVA, N., “Polar Law Developments and Major Trends”, *Polar Textbook II*, N. Loukacheva, Nordic Council of Ministers, 2013: 17-18 <http://www.norden.org/en/publications>.
13. El texto del informe se puede consultar en <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:788965/FULLTEXT01.pdf>. El origen de estos estudios sobre desarrollo humano en el Ártico se encuentra en la Declaración Ministerial adoptada en Inari, en octubre de 2002, en donde el Consejo Ártico tomó la iniciativa de preparar un Informe de Desarrollo Humano como proyecto prioritario con el objetivo de servir de sustento al trabajo del Programa de Desarrollo Sostenible (uno de los grupos de trabajo del Consejo). Como Islandia tenía la Presidencia del Consejo en el bienio 2002-2004, sirvió de soporte material a este importante proyecto. Dados los interesantes desarrollos que se han producido en estos años, se ha elaborado un Segundo Informe de Desarrollo Humano en el Ártico, bajo la dirección de la Dra. Joan Nymand Larsen (Stefansson Arctic Institute, Islandia) cuyo título preliminar es *Arctic Human Development Report: Regional Processes and Global Linkages*. El Capítulo jurídico, que tuve el honor de revisar, fue elaborado por los profesores Nigel Bankes, Timo Koivurova y otros autores, y este apartado se apoya en sus reflexiones contenidas en el informe. <http://www.svs.is/en/ahdr-ii-en>.

Finlandia, Suecia y Dinamarca como Estados miembros. Noruega e Islandia también se ven vinculadas por múltiples normas de la UE como Estados partes en el Espacio Económico Europeo¹⁴. Desde un punto de vista más laxo, tampoco hay que perder de vista el derecho consuetudinario de las comunidades indígenas. Todo ello provoca una interacción normativa entre los diferentes sistemas jurídicos.

Se puede constatar, no obstante, que apenas hay normas jurídicas internacionales aplicables estrictamente al espacio ártico, sino que éste es gobernado por el derecho interno, tratados y costumbres internacionales, siendo el mejor ejemplo de ello la omnipresencia del Derecho internacional del Mar en la región, si bien existen algunas excepciones a esa regla, la mayoría de las cuales están relacionadas con una pronta preocupación por el medio ambiente ártico y sus especies:

- El primer ejemplo de protección de las especies relativo al Ártico se produce mucho tiempo atrás, más de un siglo¹⁵: la Convención relativa a las medidas a adoptar para la protección y preservación de las focas peleteras en el Norte del Océano Pacífico, concluida entre los EEUU, Gran Bretaña (en representación de Canadá), Japón y Rusia. Un tratado sucesor se adoptó en 1957.

14. Decisión HYPERLINK "<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994D0001:ES:NOT>" 94/1/CE, CEEA del Consejo y de la Comisión de 13 de diciembre de 1993 relativa a la celebración del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Austria, la República de Finlandia, la República de Islandia, el Principado de Liechtenstein, el Reino de Noruega, el Reino de Suecia y la Confederación Suiza, por otra parte (Diario Oficial L 1 de 3.1.1994).

15. Como resultado de la cesión de Alaska en 1867 a los EEUU por parte de Rusia, los EEUU adquirieron la soberanía sobre las islas Aleutianas, lugar en el que se alimentan las focas peleteras del norte. Cazadores extranjeros, fundamentalmente canadienses, las esperaban más allá del límite de tres millas marinas de mar territorial para darles caza en lo que entonces era el alta mar, práctica que fue decimando la población de focas. Entre 1868 y 1873, EEUU adoptó diversas leyes prohibiendo la caza de focas en las islas Pribiloff y aguas adyacentes, tratando de reforzar sus normas con la presencia de Guardacostas hasta las 60 millas marinas. El Reino Unido aún representaba a Canadá en la esfera internacional y, tras el apresamiento por parte de los EEUU de tres naves británicas, ambos países decidieron someter su controversia a arbitraje (uno de los primeros conocidos en el marco del derecho Internacional del medio ambiente) (Arbitraje sobre las focas peleteras del Mar de Bering, 1893, cuyo texto íntegro se puede consultar en <https://archive.org/details/fursealarbitratipt04beri>), en el que el tribunal dictó su laudo a favor de Gran Bretaña, pero recomendando a ambos Estados la precautoria medida de prohibir a sus nacionales la caza de las mismas en el ámbito de las 60 mm de las islas Pribiloff. A raíz de este incidente se adoptaría la más temprana normativa para la protección de las especies. Cf. BYERS, M. and BAKER, J., *op. cit.*, pp. 171-172.

- Tras el hundimiento del *Titanic* en 1913, se concluye el Acuerdo entre dieciséis Estados para la creación de la Patrulla del Hielo (*International Ice Patrol*), que actualmente se mantiene sobre la base del Acuerdo de 1956 relativo al Apoyo Financiero a la Patrulla del Hielo del Atlántico Norte¹⁶;
- No se puede dejar de citar el régimen único establecido por el Tratado de Sitzbergen o Svalbard (1920), del que es parte España¹⁷.
- El Acuerdo de 1973 sobre Conservación del Oso Polar. También a nivel estrictamente ártico se han producido esfuerzos para reforzar la cooperación en respuesta a ciertos retos que enfrenta la población de osos polares, sobre todo medioambientales, así, la Comisión Ártica del Oso Polar, ha resultado revitalizada a consecuencia de una decisión de las partes (los cinco Estados ribereños) para mantener reuniones periódicas formales y para desarrollar formas de gestión del oso polar en respuesta a la pérdida de su hábitat natural¹⁸.

16. Es una peculiar organización constituida con el propósito de controlar la presencia de icebergs. Es operada por el Servicio Guardacostas de los EEUU, pero apoyada económicamente por trece Estados interesados en la navegación transatlántica (Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Japón, Holanda, Noruega, Panamá, Polonia, España, Suecia, Reino Unido y EEUU. <http://www.navcen.uscg.gov/?pageName=IIPHome>.

17. *Vid.* en este mismo trabajo, epígrafe 3.3.2.

18. El oso polar es un imponente animal exclusivamente localizable en la zona ártica. A mediados del siglo pasado, el uso de rompehielos o de aeronaves para cazarlos, llevó a la preocupación por su conservación. Ello condujo a la conclusión, en 1973, del Acuerdo Internacional sobre la Conservación de los Osos Polares, entre Canadá, Dinamarca, Noruega, la URSS y los EEUU. Por dicho instrumento, los Estados partes se comprometen a tomar medidas para proteger los ecosistemas en los que viven los osos polares de acuerdo con las mejores prácticas de conservación basadas en los más fiables datos científicos, prohibiendo a su vez el uso de naves motorizadas y aeroplanos. El tratado cuenta con un acuerdo bilateral adicional, del año 2000, entre Rusia y EEUU, el Acuerdo sobre la Conservación y Gestión de la población de osos polares de Alaska-Chukotka, y estableció, asimismo, una Comisión EEUU-Rusia sobre el Oso Polar. En 2008, el gobierno de los EEUU incluyó al oso polar como especie amenazada en el marco del Acta de Especies Amenazadas y prohibió la importación de pieles de osos polares a EEUU, lo que provocó una controversia con las comunidades Inuit de Canadá. En 2010 y en 2013, sin éxito, el Gobierno de los Estados Unidos propuso que el oso polar pasara del Apéndice II del Convenio CITES al Apéndice I, lo que hubiera supuesto la prohibición de la comercialización de sus productos a escala mundial. La presión ejercida por Canadá determinó que EEUU no tuviera éxito en este sentido. *Vid.* BYERS, M. y BAKER, J., *op. cit.*, pp. 173-175. BANKES, N., "Climate Change and the Regime for the Conservation of Polar Bears", in *Climate Governance in the Arctic*, T. KOIVUROVA, E. C. H., KESKITALO and N. BANKES, eds., Springer, 2009, pp. 351-382.

- El Acuerdo de 1992 por el que se establece la Comisión de Mamíferos Marinos del Atlántico Norte (NAMMCO), no exenta de polémica¹⁹.
- Hay un artículo en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 (en adelante CNUDM), el 234, que se refiere a los derechos de los Estados ribereños para adoptar y hacer obligatorias las normas en materia de contaminación marina en áreas cubiertas de hielo²⁰.
- El Acuerdo sobre Cooperación en Búsqueda y Rescate Aéreo y Marítimo, adoptado en la Reunión Ministerial de Nuuk del Consejo Ártico, bajo sus auspicios, pero no por este foro (2011)²¹. En el mismo sentido, el Acuerdo sobre cooperación en la gestión y respuesta ante vertidos de crudo, adoptado en la Reunión Ministerial de Kiruna, de 2013, del Consejo Ártico²². Ambos instrumentos se apoyan en otros preexistentes a nivel global y pretenden implementar estos convenios universales a escala regional.
- El riesgo de sobreexplotación pesquera ha determinado un gran interés por regular las pesquerías del Ártico central, más allá de los espacios sometidos a jurisdicción nacional, habiéndose

19. La organización fue constituida a raíz del desacuerdo de estos países con las regulaciones para la captura de los cetáceos y otros mamíferos marinos impuestas por la Comisión Ballenera Internacional (IWC). La NAMMCO cree que la caza de ballenas podría ser más extensiva que la permitida actualmente por los moratorios de la IWC para las especies grandes de cetáceo, salvo algunas excepciones. Vid. BANKES, N., "The conservation and utilization of marine mammals in the Arctic region", in *Law of the Sea and Polar Regions: Interactions Between Global and Regional Regimes*, E. MOLENAAR, A. OUDE ELFERINK, and D. ROTHWELL eds., 2013: pp. 293-321; CARON, D., "The International Whaling Commission and the North Atlantic Marine Mammal Commission", *American Journal of International Law* 89.1 (1995), pp. 154-174.

20. Vid. BARTENSTEIN, K., "The 'Arctic Exception' in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?" *Ocean Development and International Law* 42.1 (2011), pp. 22-52; BRUBAKER, R. D., "Regulation of Navigation and Vessel-Source Pollution in the Northern Sea Route: Article 234 and State Practice". In *Protecting the Polar Marine Environment: Law and Policy for Pollution Prevention*. Edited by D. VIDAS, 221-243. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006; HUEBERT, R., "Article 234 and Marine Pollution Jurisdiction in the Arctic". In *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*. Edited by A. G. OUDE ELFERINK and D. R. ROTHWEL, The Hague: Martinus Nijhoff, 2001, pp. 249-262.

21. <http://www.ifrc.org/docs/idrl/N813EN.pdf>.

22. <http://www.arctic-council.org/eppr/agreement-on-cooperation-on-marine-oil-pollution-preparedness-and-response-in-the-arctic/>.

propuesto, incluso la creación de una Organización de Pesquerías para el Ártico²³.

- Otro ejemplo interesante del desarrollo de una normativa específica en el Ártico viene representado por los trabajos que en el seno de la Organización Marítima Internacional (en adelante, OMI) se han producido hasta la adopción, en noviembre de 2014 y mayo del 2015, del denominado Código Polar (Código Internacional para los buques que operan en aguas polares, *Polar Code*²⁴) que haga posible la navegación ártica y antártica más segura y más sostenible en un océano en proceso de cambio físico, de un estado sólido a líquido. Ello serviría para reemplazar las Directrices para los buques que operen en aguas polares (OMI, 2009), no jurídicamente obligatorias.

En otras ocasiones, los regímenes multilaterales abordan cuestiones árticas. Así, por ejemplo, el cada vez mayor interés por las especies árticas en la Convención CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, 1973) y la Convención de Bonn, sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres 1979. Por ejemplo, los EEUU han propuesto que el oso polar pase del Apéndice II al Apéndice I en las últimas conferencias de las partes. Algunas poblaciones de osos polares han sido especialmente protegidas a nivel doméstico y la Unión Europea se ha centrado en el narval en el contexto del procedimiento de revisión del comercio de especies en el marco de CITES²⁵. Estos esfuerzos en pro de la “institucionalización o internacionalización” de las cuestiones árticas han sido a veces controvertidos. En el caso de la Comisión ballenera internacional (IWC), los Estados que se dedican a la caza de la ballena han respondido con medidas preocupantes, como la caza de más ballenas denunciando el convenio (Canadá) o haciendo reservas (Noruega, Islandia) o creando incluso una organización paralela que supuestamente responde mejor a los intereses de las comunidades indígenas, como ya se ha señalado (NAMMCO).

Es especialmente interesante, en el espacio ártico, el desarrollo del Derecho de las poblaciones indígenas, respecto del cual se han utilizado diversas aproximaciones²⁶:

23. Vid. más adelante en este mismo trabajo, epígrafe 4.2.3.
24. Vid. <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>.
25. Vid. CLARKE, D. et al., “Polar Bears and CITES: A rejoinder to Parsons and Cornick”, *Marine Policy* 38 (2013), pp. 365-368; PARSONS, E. and CORNICK, L., “Sweeping scientific data under a polar bear skin rug: the IUCN and the proposed listing of polar bears under CITES Appendix I”, *Marine Policy* 35.5 (September, 2011), pp. 729-731.
26. Vid. sobre el derecho de las poblaciones indígenas, TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S., *Los pueblos indígenas en el orden internacional*, Dykinson UAM, Madrid, 2001.

- a) Elaborar normas específicas reconociendo los derechos de las poblaciones indígenas. Esta es la aproximación realizada a través de la Convención n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los derechos de las poblaciones indígenas y tribales en países independientes (1989); de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígena (2007), de la propuesta Declaración Interamericana sobre los derechos de las Poblaciones Indígenas en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA)²⁷.
- b) La segunda aproximación consiste en reconocer que los derechos de las poblaciones indígenas pueden ser protegidos a través de la aplicación de las normas generales de protección de los derechos humanos. Ejemplos de esta aproximación incluyen la aplicación del artículo 27 del Pacto de derecho Civiles y Políticos (1966) relativo a las minorías y de la protección de los derechos de propiedad ofrecida por los instrumentos regionales.

La aproximación indígena alcanzó su cénit con la adopción por la AGNU de la Declaración de Derechos de las Poblaciones Indígenas (2007)²⁸. Dos Estados árticos votaron en contra de su adopción (EEUU y Canadá) y uno se abstuvo (Rusia). Tanto EEUU como Canadá han aceptado la Declaración, pero EEUU, Canadá y Suecia, en el momento de la adopción, plantearon grandes reservas. También se ha producido un avance en este sentido por lo que se refiere al esfuerzo realizado por los Estados nórdicos y las poblaciones indígenas Sami de Noruega, Finlandia y Suecia de desarrollar una Convención Nórdica Sami²⁹. De esta forma, la única Convención indígena en vigor en la actualidad es el Convenio de la OIT 169, de 1989 sobre las poblaciones indígenas y tribales en países independientes³⁰: de los siete Estados árticos con poblaciones indígenas en su territorio, sólo Dinamarca y Noruega la han ratificado. Finlandia y Suecia han explorado la posibilidad de hacerlo. Sin embargo, la ratificación no entra en los planes de Canadá ni de los EEUU.

Por otra parte, aunque se va consolidando en Derecho Internacional los derechos de las poblaciones indígenas, esta evolución se ha dejado sentir a menor nivel en lo que respecta a los ordenamientos internos, especialmente

27. Aprobada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 26 de febrero de 1997 <http://www.cidh.org/Indigenas/Cap.2g.htm>.

28. Resolución de la Asamblea General 61/295, de 13 de septiembre de 2007 http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.

29. <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Nordic%20Sami%20Convention.pdf>.

30. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312314,es:NO.

ello es así en EEUU, Canadá y Rusia. Sin embargo los países nórdicos, especialmente Noruega, se han mostrado muy abiertos a estas influencias y a la implementación del Derecho Internacional a través de sus ordenamientos internos. La tendencia general, en cambio, es que si bien los Estados árticos se presentan como grandes defensores y promotores de los derechos humanos, a nivel interno no han cumplido en la mayor parte de los casos sus deberes por lo que a las poblaciones indígenas se refiere³¹.

Todos estos ejemplos –que no agotan los posibles– ponen de relieve la interacción entre los diferentes órdenes normativos –nacionales, regionales e internacionales– que actúan en la región ártica favoreciendo la cooperación a distintos niveles. Un buen ejemplo de ello es el desarrollo jurídico-político que se ha producido en torno al Reglamento de la UE 1007/2009 sobre comercio de productos derivados de la foca³² que ha tenido un gran impacto y causado importantes controversias en las relaciones entre algunos países árticos –Canadá y Noruega– y la UE. El Reglamento fue adoptado por la UE en respuesta a la preocupación pública sobre bienestar animal como consecuencia de los métodos de caza usados para la caza comercial de la foca, particularmente en la costa atlántica de Canadá. A pesar del hecho de que el Reglamento contiene una excepción para productos de la foca que sean el resultado de la caza con métodos tradicionales desarrollados por las poblaciones inuit y otras poblaciones indígenas y que sean fundamentales para su subsistencia, la adopción del mismo ha causado varias controversias y acciones jurídicas emprendidas tanto por los inuit como por cazadores no indígenas, organizaciones y procesadores de productos de la foca, ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE)³³, así como por Canadá (a quien se unió Noruega) ante

31. Cf. KOIVUROVA, T. and STEPIEN, A., “How International Law has Influenced the National Policy and Law Related to Indigenous Peoples in the Arctic?”, *Waikato Law Review*, vol. 19, (2011), pp. 123-143.

32. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/;ELX_SESSIONID=Yt7xJcJjz5JlpNynLpKXQY985br7fw2GBIJJM5XVqXlzQgn0SvkD!-1510476456?uri=CELEX:32009R1007.

33. Vid. MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., “Restricciones comerciales por razones éticas: la prohibición de la Unión Europea a la importación de productos derivados de las focas”, *REDE*, 42 (2012), pp. 25-48; DE VILLE, F., “Explaining the genesis of a trade dispute: the EU’s seal trade ban” *Revue d’intégration européenne Journal of european integration*, 34.1 (2012), pp. 37-53; FITZGERALD, P. L., “Morality may not be enough to justify the EU seal products ban: Animal welfare meets international trade law” *Journal of International Wildlife Law and Policy* 14.2, (2011), pp. 85-136; PEERS, S. and COSTA, M., “Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission* & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 *Microban v. Commission*” *European Constitutional Law Review* 8 (2012), pp. 82-104. T-18/10 – Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=18/10&td=ALL>.

la Organización Mundial del Comercio (en adelante, OMC) por considerar que esta normativa contraviene las obligaciones comerciales de la OMC. Lo que ha planteado más problemas han sido las excepciones al régimen pues admiten el comercio de ciertos productos derivados de las focas –procedentes de la caza practicada por las comunidades indígenas (inuit) y de la caza efectuada con fines de gestión de los recursos marinos–, pero que en la práctica otorgan a los productos derivados de las focas originarios de la UE y de determinados terceros países –pero no de Canadá o de Noruega– un acceso privilegiado al mercado de la UE. De esta forma, el Grupo Especial consideró que el régimen de excepciones introduce un trato menos favorable (discriminación *de facto*) en perjuicio de los productos canadienses y noruegos, de forma contraria a los arts. 2.1 del Acuerdo OTC, y I.1 y III.4 del GATT³⁴.

El caso demuestra la complejidad del Derecho en la actualidad. Para la UE es una cuestión de armonización de mercados y de preocupación social y moral por el bienestar animal. En cambio, para Canadá y Noruega el reglamento viola las obligaciones jurídicas asumidas por la UE en el marco del libre comercio internacional. Por su parte, la UE se apoya en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la importancia de la caza inuit como parte fundamental de su cultura e identidad para exceptuar de la prohibición a los productos derivados de la caza realizada por las poblaciones indígenas. La prohibición también ha causado problemas políticos: la solicitud de estatuto de observador permanente de la UE ante el Consejo Ártico se topó con las objeciones de las organizaciones indígenas, que bajo el lema “*No Seal, No Deal*” convencieron al Gobierno de Canadá a rechazar el ingreso de la UE en el Consejo Ártico como tal observador³⁵.

3.2. LA COOPERACIÓN A TRAVÉS DEL CONSEJO ÁRTICO

El despegue de este foro intergubernamental de futuro prometededor se sitúa algunos años antes de lo que habitualmente se considera su nacimiento formal, la Declaración de Ottawa de 1996. En efecto, en un discurso pronunciado en Múrmansk en 1987, el entonces Presidente ruso, M. Gorbachov, llamó a la cooperación en el Ártico para superar sus pasadas rivalidades en materia militar, refiriéndose en concreto al desarrollo de una “zona de paz” en la región, centrada en la cooperación científica y medioambiental.

34. Vid. *in extenso*, FERNÁNDEZ EGEA, R. M., *La UE, la OMC y la protección de las focas*, <http://aquiessencia.net/2014/01/10/la-ue-la-omc-y-la-proteccion-de-las-focas/> y FERNÁNDEZ EGEA, R. y TORRECUDRA GARCÍA LOZANO, S., “Environmental Challenges for Arctic Peoples” *Global Challenges in the Arctic Region. Sovereignty, Environment and Geopolitical Balance*, E. CONDE y S. IGLESIAS, eds., Ashgate, London, (2015) (en prensa).

35. Vid. más adelante, en este mismo trabajo, apartado 4.3.1.

El gobierno finlandés con la colaboración de oficiales canadienses, decidió tomar la iniciativa en este sentido, resultado de la cual fue la Estrategia de Protección Medioambiental del Ártico (en adelante, AEPS) aprobada por los Ministros árticos en Rovaniemi, Finlandia, en 1991, un acuerdo basado en el modelo canadiense con su Estrategia de protección medioambiental del Ártico³⁶. De forma innovadora respecto de cualquier otro foro internacional, algunas comunidades indígenas fueron invitadas a unirse a la AEPS como “participantes permanentes”, concretamente la Conferencia Circumpolar Inuit, el Consejo Sami y la Asociación Rusa de Poblaciones Indígenas del Norte (RAIPON). Era la primera vez en la historia que a los representantes de las comunidades indígenas del Norte se les reconocía un estatuto en un organismo internacional. También se previó la figura de los observadores.

La AEPS, con sus indudables limitaciones, abriría no obstante el camino hacia el establecimiento de un foro político de alto nivel que pretendía ser más ejecutivo que su predecesora. Los esfuerzos del gobierno canadiense llevaron a la creación del Consejo Ártico en 1996. En su establecimiento se hubo de sortear la oposición del gobierno de los EEUU, contrario por principio a cualquier organización internacional, pero finalmente aceptaron la creación de un consejo sin personalidad jurídica. Así, por medio de la Declaración de Ottawa de 19 de septiembre de 1996, se crea el Consejo Ártico³⁷.

Tal y como se recoge en la propia declaración de Ottawa, el Consejo es un foro de alto nivel para “promover la cooperación, coordinación e interacción entre los Estados árticos, con la implicación de las comunidades indígenas del Ártico, en cuestiones de interés común, en particular,

-
36. La AEPS perseguía tres objetivos básicos:
 1. Crear un foro de discusión y cooperación para los Estados árticos.
 2. Crear un sistema para la identificación de los diferentes problemas medioambientales que estos Estados estaban enfrentando en el Norte.
 3. Existía un tercer objetivo, que era el de tratar de remediar los problemas identificados, pero resultó un objetivo demasiado ambicioso.
 37. El sistema regulador del Consejo Ártico vendría compuesto por el instrumento constitutivo del propio Consejo (la Declaración de Ottawa), otras Declaraciones Ministeriales, las Reglas de Procedimiento adoptadas en la I Reunión Ministerial celebrada en Iqaluit, Canadá (17-18 de septiembre de 1998) y revisadas en la VIII Reunión Ministerial celebrada en Kiruna, Suecia (15 de mayo de 2013) o instrumentos adoptados por el Consejo –por ejemplo las Directrices sobre extracción de Gas y Petróleo en el Ártico– y la propia estructura institucional del Consejo. Asimismo hay que tener en cuenta los instrumentos negociados por el Consejo aunque no adoptados por él al no tener capacidad para ello. Cf. MOLENAAR, E. J., “Current and Prospective Roles of the Arctic Council System Within the Context of the Law of the Sea”, *The International Journal of Marine and Coastal Law* 27 (2012), p. 572.

cuestiones de desarrollo sostenible y protección medioambiental en el Ártico". De este modo queda claro a primera vista que el principal punto de interés del Consejo Ártico es tanto la ciencia como el medio ambiente, por ello los Grupos y Programas de Trabajo del Consejo³⁸ se centran en estas cuestiones de manera prioritaria, si bien nada excluye la posibilidad de que el Consejo incluya otras cuestiones en su ámbito de acción, incluidos los temas relativos a la seguridad militar³⁹.

La peculiar estructura –a medio camino entre un mero foro político y una auténtica organización internacional– del Consejo Ártico hace de él un ente particular. El más alto nivel de reuniones en el Consejo tiene lugar a través de las Reuniones ministeriales, que se reúnen cada dos años. Entre medias de esas reuniones, el trabajo del Consejo es dirigido por los *Senior Arctic Officials* (en adelante, SAOs⁴⁰) junto con Representantes de los Participantes Permanentes. Los SAOs se reúnen al menos dos veces al año en alguna localidad del país que ostenta la Presidencia rotatoria cada dos años, pero pueden hacerlo más veces. A las reuniones de los SAOs asisten los Participantes Permanentes y los Observadores en la mayor parte de los casos.

Al final de los dos años de Presidencia –acaba de estrenarse en la Presidencia, a finales de abril de 2015, EE.UU.–, se produce una reunión ministerial, que es la culminación del período, en la que los Estados miembros suelen estar representados por un Ministro de Asuntos Exteriores, de Asuntos Nórdicos o de Medio Ambiente. En el curso de esta reunión se adopta una Declaración formal, pero no obligatoria, que toma el nombre de la ciudad donde se reúne, resume los logros conseguidos y establece la labor futura del Consejo. La Declaración aborda cuestiones relativas al cambio climático, desarrollo sostenible, evaluación y gestión del Ártico, contaminantes y en general el trabajo de los cinco Grupos de Trabajo del Consejo.

38. Programa de Supervisión y Evaluación del Ártico; Conservación de Flora y Fauna Árticas; Prevención, Preparación y Respuesta en caso de emergencia; Protección del Medio Ambiente Marino del Ártico; Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Sostenible. Los Programas de Acción son: Evaluación del Impacto del Clima Ártico; Desarrollo Humano en el Ártico; Programa de Acción sobre Contaminantes Árticos.

39. Una nota a pie de página del artículo 1 de la Declaración de Ottawa especifica que el Consejo "no debería abordar cuestiones de seguridad militar". El uso del verbo "debería" en su forma condicional indica que el Consejo podría de hecho abordar tales materias siempre y cuando existiera consenso entre los miembros. *Vid.* RHEMANN, J., "Looking Within and Outside of the Arctic to Increase the Governance capacity of the Arctic Council", en *The Arctic Council: its place in the future of Arctic Governance*, ed. by T. AXWORTHY, T. KOIVUROVA, W. HASANAT, 2012, pp. 29-58.

40. Los SAOs son representantes de alto nivel de los ocho Estados miembros, a veces son embajadores, en la mayoría de los casos funcionarios de alto nivel encargados de la coordinación burocrática.

Asimismo, cada Estado que tiene la Presidencia acepta la responsabilidad de mantener la Secretaría del Consejo, que se encarga de los aspectos administrativos del mismo, incluyendo las reuniones semianuales, mantenimiento de la web, distribución de informes y documentos. El Instituto Polar Noruego fue la sede de la Secretaría del CA en el período entre 2007-2013, sobre la base de un acuerdo entre las tres presidencias escandinavas, sin embargo un paso importante en su consolidación como futura organización internacional tuvo lugar con la creación de una Secretaría Permanente en 2012 en Tromsø, Noruega, de la que Magnus Johannesson (Islandia) es director desde el 1 de febrero de 2013⁴¹.

Particularmente relevante en el Consejo Ártico es el papel que ha asignado a los Participantes Permanentes, que son las organizaciones indígenas del Ártico. Se mantiene el criterio ya existente en la antigua AEPS de limitar el número de organizaciones permanentes de forma que no superen en número a los países miembros. Asimismo, para obtener el estatus de Participante Permanente en el Consejo, es necesario que las asociaciones indígenas representen a una única población indígena presente en más de un Estado ártico o bien a más de una población indígena pero presente en un solo Estado ártico⁴². Su papel es particularmente destacable en lo que se refiere a los resultados que pueden obtener: tienen derecho a participar en todas las reuniones del Consejo y sus representantes se sientan con los Ministros y con los SAOs. Como los Estados, ostentan el derecho de presentar propuestas para llevar a cabo acciones cooperativas. Precisamente por el papel que se atribuye a los representantes de las poblaciones indígenas, el Consejo es más eficaz que si sólo los Estados estuvieran presentes, pues no sólo es un foro donde se hacen oír las voces de las poblaciones indígenas, sino que también es un foro de diálogo entre éstos y los Estados. El hecho de que el sistema de adopción de decisiones en el Consejo sea el consenso⁴³ y de que hayan de ser consultados los participantes permanentes en la formación de este consenso, puede determinar la negativa de un

41. Vid. SELLHEIM, N., "The establishment of the Permanent Arctic Council Secretariat: Challenges and opportunities", en *The Arctic Council: its place in the future of Arctic Governance*, op. cit., pp. 60-81.

42. Actualmente son Participantes Permanentes: Asociación Rusa de los Pueblos Indígenas del Norte, (RAIPON), Conferencia Circumpolar Inuit (CCI), El Consejo Saami, Consejo Ártico Atabascano, Consejo Internacional Gwich'in, y la Asociación Internacional Aleutiana. Estas organizaciones tienen grandes variaciones entre sí por lo que se refiere a la población indígena que representan: RAIPON representa, por ejemplo a unos 250.000 indígenas de tribus del Ártico siberiano, mientras que la CCI representa a unos 150.000 inuit. Por su parte, el Consejo Gwich'in y la Asociación Aleutiana representan a unas cuantas miles de personas cada uno de ellos.

43. Regla 7 de las Reglas de Procedimiento del Consejo Ártico.

Estado a cuestiones del interés de terceros, como el acceso al estatuto de observador. Todo ello les otorga una posición única, sobre todo en comparación con otros foros, si bien ello no supone ningún reconocimiento jurídico adicional a estas poblaciones. A este respecto, la Declaración de Ottawa en una nota a pie de página señala, “el uso del término ‘pueblos’ en esta Declaración, no tendrá ninguna implicación por lo que se refiere a los derechos que se les pueden atribuir según el Derecho Internacional”. Los miembros permanentes están apoyados por la Secretaría de los Pueblos Indígenas, situada en Copenhague, Dinamarca. Ésta fue establecida puesto que es especialmente importante para los Participantes Permanentes verse representados en las reuniones bianuales.

Existen en el Consejo Ártico, además, una serie de países Observadores entre los que se encuentra España desde octubre de 2006⁴⁴. Estos son: Alemania, Francia, Reino Unido, España, Países Bajos, Polonia y de reciente incorporación en 2013, China, Corea, India, Italia, Japón y Singapur. El estatuto de observadores está abierto a los Estados no árticos que se hayan aceptado por el Consejo en las Reuniones Ministeriales que tienen lugar cada dos años. En la reunión ministerial de Kiruna de 2013 se adoptó un Manual acerca del Estatuto de Observadores, que clarifica la situación de éstos de cara al futuro, si bien en algunos puntos la hace un tanto incierta, pues depende en último término del consenso de los Estados partes⁴⁵. Además de los países Observadores indicados, pueden ser también observadores del Consejo las Organizaciones Interparlamentarias e intergubernamentales y Organizaciones no gubernamentales⁴⁶ (artículo 3 de la Declaración de Ottawa y 36, 37 y 38 de las Reglas de Procedimiento).

Las preocupaciones del Consejo Ártico se centran antes en la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible teniendo en cuenta el bienestar de estas minorías indígenas, excluyendo las cuestiones de seguridad y geopolíticas, pero es algo que, como se ha señalado, con los cambios experimentados por el Ártico a consecuencia del proceso de cambio climático, se está reconsiderando en la agenda de este foro político. Así, si bien

44. Vid. GRACZYK, P., “Observers in the Arctic Council – Evolution and Prospects”, *The Yearbook of Polar Law*, 3 (2011), pp. 575-633.

45. Vid. GRACZYK, P. y KOIVUROVA, T., “A new era in the Arctic Council’s external relations? Broader consequences of the Nuuk observer rules for Arctic governance”, *Polar Record*, vol. 50 (2014), pp. 225-236.

46. International Arctic Science Committee (IASC), Northern Council of Ministries (ACM), European Council (EC), Northern Forum (NF), University of Arctic (UA), Conference of Parliamentary Arctic Representatives (CPAR), Nordic Environment Finance Corporation (NEFC), Association of the word Reindeer Herders (AWRH), International Arctic Social Sciences Association (IASS), United Nations Environment Program (UNEP), Standing Committee of Parliamentarians of the Arctic Region (SCPAR).

no es el único foro intergubernamental que opera en el Ártico⁴⁷, sin duda su relevancia es indudable y su futuro realmente prometedor. En este sentido, un hito en su consolidación futura como posible organización internacional ha tenido lugar al adoptarse bajo sus auspicios el Acuerdo sobre cooperación en búsqueda y rescate marítimo y aeronáutico en el Ártico, que se abriría a la firma en la Reunión Ministerial de Nuuk de 2011⁴⁸. No se puede olvidar que si bien este instrumento no fue propiamente adoptado por el Consejo, sino que la *Task Force* que trabajó en el tema fue establecida en el Consejo y operó en consecuencia bajo sus auspicios. Asimismo en el Preámbulo del Acuerdo se cita tanto la Declaración de Ottawa como el establecimiento de la *Task Force* sobre Búsqueda y Rescate en la Declaración Ministerial de Tromsø. No obstante, es reseñable el hecho de que el Acuerdo sólo está abierto a los Estados miembros del Consejo Ártico, pese al interés mostrado por algunos Estados no árticos como Gran Bretaña de participar en las negociaciones. Se ha planteado si esto puede ser un precedente si en un futuro el Consejo Ártico puede llegar a ofrecer algo más que sus auspicios para concluir tratados internacionales⁴⁹. Por el momento, ésta parece ser la tendencia, pues en mayo de 2013, en la Reunión Ministerial de Kiruna, se adoptó de nuevo bajo el paraguas del Consejo Ártico un Acuerdo sobre prevención y respuesta de la contaminación marina por hidrocarburos⁵⁰ restringido a los Estados árticos.

Ambos acuerdos suponen un cambio en la importancia del Consejo Ártico como foro político: significan primordialmente que el Consejo ha pasado de tener un mandato meramente consultivo a ser un organismo influyente capaz de reaccionar ante los retos más acuciantes que enfrenta la región. Ambos acuerdos son, asimismo, la prueba de que si bien aún el Consejo Ártico es un organismo de *soft law*, está pasando a utilizar

47. En el espacio ártico existen otros foros como el Consejo Euroártico de Barents, el Consejo Nórdico y la Conferencia Parlamentaria de la región ártica. En el mismo sentido, el Consejo Ártico creó en 2014 un foro independiente, el Consejo Económico Ártico, catalizador de la interacción entre el Consejo Ártico y la comunidad económica circumpolar.

48. <http://www.arctic-council.org/index.php/en/environment-and-people/agreements-statements/agreements/978-agreement-on-cooperation-on-aeronautical-and-maritime-search-and-rescue-in-the-arctic>.

49. Cf. MOLENAAR, E. J., "Current and Prospective Roles of the Arctic Council System Within the Context of the Law of the Sea", *The International Journal of Marine and Coastal Law* 27 (2012), pp. 571-576. HUMRICH, C., "The Arctic Council at Twenty: Cooperation between Governments in the Global Arctic" en *Global Challenges in the Arctic Region. Sovereignty, Environment and Geopolitical Balance*, E. CONDE y S. IGLESIAS, eds., Ashgate, London, 2015 (en prensa).

50. Agreement on cooperation on marine oil pollution, preparedness and response in the Arctic <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/425-main-documents-from-kiruna-ministerial-meeting>.

instrumentos de *hard law* para influir no sólo en la región sino también en la conducta del resto de los actores interesados en la misma⁵¹.

3.3 SOBERANÍA: UNA CUESTIÓN CASI RESUELTA

3.3.1. La isla de Hans

En la región ártica existen escasos contenciosos territoriales. En efecto, sólo se puede citar la controversia pendiente pero parece que próxima a su solución final sobre la pequeña isla de Hans, entre Canadá y Dinamarca situada en el Canal Kennedy, en el estrecho de Nares.

Ambos Estados han realizado actos de reivindicación del territorio: mientras que las pretensiones canadienses se fundamentan en el título de la cesión de las islas del Norte Ártico –excepto Groenlandia– por Gran Bretaña en 1880, así como en el “uso y ocupación de la isla”; las danesas se basan en el descubrimiento por parte de los daneses de la isla, en 1853, así como el uso histórico que de la misma han venido haciendo los inuit de Groenlandia.

La disputa, sin embargo es reciente en el tiempo, pues se remonta al momento –1973, fecha crítica– en que Canadá y Dinamarca estaban tratando de delimitar sus respectivas plataformas continentales entre Groenlandia y Canadá. En ese momento y para no parar las negociaciones, ambos Estados decidieron trazar la línea de delimitación en la zona de bajamar de la zona sur de la isla continuando en la zona de bajamar de la zona norte de la isla. Lo que significa que cualquiera que sea la solución a la controversia, ésta no afectará al fondo marino adyacente, ya dividido por tratado entre los dos Estados, ni tendrá consecuencia con respecto a las aguas, pues ambos países han utilizado la misma línea de delimitación para determinar sus respectivas áreas de pesca⁵².

En definitiva, el “conflicto” es menor y se plantean diferentes soluciones todas ellas pacíficas:

- a) Establecer un condominio, a semejanza del que España y Francia tienen en la Isla de los Faisanes, en el río Bidasoa.

51. Cf. LOUKACHEVA, N., “Polar Law Developments and Major Trends”, *Polar Textbook II*, N. LOUKACHEVA, Nordic Council of Ministers, 2013, p. 29 <http://www.norden.org/en/publications>.

52. Vid. STEVENSON, C., “Hans Off! The Struggle for Hans Island and the Potential Ramifications for International Border Dispute Resolution”, *Boston College International and Comparative Law Review* 30 (2007), pp. 263-27, <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1099&content=iclr>.

- b) Utilizar la línea de demarcación de los espacios marinos para repartir la isla aproximadamente en un 50% para cada país.
- c) Reconocer los derechos de los inuit y pensar en formas imaginativas de soberanía sobre la isla, que implicaría que los inuit de Groenlandia y de Nunavut podrían adquirir responsabilidades para gestionar la frontera entre los dos países o el condominio⁵³.

3.3.2. Delimitaciones marítimas en el Ártico: un espacio para la cooperación

Dejando aparte las múltiples controversias que ya se han solucionado así como las pendientes de resolver por los tribunales internacionales en lo que se refiere a delimitaciones marítimas, es preciso poner de manifiesto que la mayor parte de estas cuestiones suelen ser resueltas en forma de negociaciones pacíficas entre los Estados implicados, y el Ártico no es una excepción a este respecto, especialmente si tenemos en cuenta que el derecho del Mar (al tratarse de un conjunto de océanos helados) es el ordenamiento jurídico que prima en este espacio⁵⁴. Veamos los casos más destacados:

- **Delimitación entre Canadá y Dinamarca de 1973⁵⁵**: en dicha fecha, ambos países acordaron dividir sus respectivas plataformas continentales y zonas de pesca utilizando la línea de equidistancia y dejando un espacio sin definir relativo a la isla de Hans⁵⁶.

53. Vid. BYERS, M. and BAKER, J., *op. cit.*, pp. 15-16.

54. Vid. Sobre la situación de las delimitaciones marítimas en el Ártico, "Maritime Jurisdiction and Boundaries in the Arctic region", Durham University International Boundary Research Unit, <http://www.dur.ac.uk/resources/ibru/arctic.pdf>. Así como múltiples trabajos doctrinales sobre la cuestión, como: ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. and CINELLI, C., "La 'cuestión ártica' y el derecho internacional". *Revista española de derecho internacional* 61.2 (2009), pp. 381-409; BYERS, M. *Who Owns the Arctic? Understanding Sovereignty Disputes in the North*. Vancouver, BC: Douglas & McIntyre, 2010; CINELLI, C. *El Ártico ante el derecho del mar contemporáneo*. Valencia, Spain: Tirant lo Blanch, 2012; GOLITSYN, V., "Continental Shelf Claims in the Arctic Ocean: A Commentary". *International Journal of Marine and Coastal Law* 24 (2009), pp. 401-408; MANERO SALVADOR, A., *El deshielo del Ártico: Retos para el derecho internacional: La delimitación de los espacios marinos y la protección y preservación del medio ambiente*. Cizur Menor, Spain: Aranzadi, 2011; POTTS, T. and C. SCHOFIELD. "Current Legal Developments: The Arctic". *International Journal of Marine and Coastal Law* 23 (2008), pp. 151-176; PROELSS, A. and T. MÜLLER. "The Legal Regime of the Arctic Ocean". *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 68 (2008), pp. 651-687.

55. Agreement between the Government of Canada and the Government of the Kingdom of Denmark Relating to the Delimitation of the Continental Shelf between Greenland and Canada, December 17, 1973, <http://un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/DNK-CAN1973CS.PDF>.

56. Vid. más atrás en este mismo trabajo, epígrafe 3.3.1.

- **Tratado del Mar de Bering de 1990**⁵⁷: los dos países ribereños – Estados Unidos y Rusia– acordaron un Tratado para la delimitación de sus respectivos espacios marítimos en el Mar de Bering, en el Mar de Chukchi y en el Estrecho de Bering en 1990. La línea está basada en la trazada en el Tratado por el que Estados Unidos adquiere Alaska de Rusia en 1867. En la opinión pública soviética, el Tratado fue ampliamente rechazado pues se negoció en un momento de debilidad de la política exterior soviética, lo que determina que la línea de demarcación en el Mar de Bering se orienta hacia el oeste de lo que debería ser la línea de equidistancia, atribuyendo más espacios a EEUU⁵⁸. Pero el Tratado de Bering introduce algunas novedades interesantes como las “áreas especiales”, zonas en las que se combina la jurisdicción de ambos países en sus respectivas Zonas Económicas Exclusivas (en adelante, ZEE).
- **Jan Mayen**: el gobierno de Noruega incorporó formalmente la isla de Jan Mayen a su soberanía en 1930, tras asegurarse de que Gran Bretaña, que había traspasado sus derechos en la zona a Canadá, reconocía dicha reclamación. En el *asunto de la delimitación entre Groenlandia y Jan Mayen (Dinamarca c. Noruega, 1993*⁵⁹), la Corte Internacional de Justicia (CIJ) consideró, a instancias de Dinamarca, que para determinar la delimitación marítima entre ambos Estados había que tener en cuenta circunstancias especiales para lograr un resultado equitativo: la mayor magnitud de la costa de Groenlandia era una circunstancia especial que obligaba a trazar la frontera marítima más cercana a Jan Mayen. Ya en 1981, Noruega e Islandia concluyeron un tratado donde se reconocía que la ZEE y la plataforma continental de Islandia se extendía en toda su amplitud a las 200 millas marinas entre Jan Mayen e Islandia⁶⁰. Asimismo otorgaba a Noruega derechos para participar en un 25% en la exploración de los

57. Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Maritime Boundary <http://www.state.gov/documents/organization/125431.pdf>.

58. Vid. KACZYNSKI, V. M., “US-Russian Bering Sea Marine Border Dispute: Conflict over Strategic Assets, Fisheries and Energy Resources”, *20 Russian Analytical Digest* 2, 2007 http://www.laender-analysen.de/russland/rad/pdf/Russian_Analytical_Digest_20.pdf.

59. *Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen (Denmark v. Norway)*, 1993 ICJ Reports 38, <http://www.icj-cij.org/docket/files/78/6743.pdf>.

60. Agreement on the Continental Shelf Between Iceland and Jan Mayen, October 22, 1981, <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/ISL-NOR1981CS.PDF>.

depósitos de gas y petróleo de la plataforma continental islandesa y viceversa por lo que se refiere a los derechos de Islandia en la plataforma continental noruega de Jan Mayen. Asimismo, el Tratado ya preveía un sistema novedoso por el que se necesitaban acuerdos conjuntos para explotar los recursos de gas o petróleo que se encontraban entre las plataformas de ambos Estados. En 2008 los dos países adoptaron marcos de cooperación más extensos sobre todo por lo que se refiere a la explotación de los hidrocarburos⁶¹.

- **Tratado de delimitación de 2006 entre Groenlandia y Noruega en las islas Svalbard**⁶²: el Tratado de Svalbard de 1920⁶³, del que son parte 40 Estados entre ellos España, establece un régimen de soberanía noruega sobre el archipiélago pero reconoce el derecho de igualdad de acceso sin discriminación a la explotación de los recursos naturales de las demás partes contratantes. Existe una diferencia de interpretación acerca de la extensión del Tratado de Svalbard y, en consecuencia, respecto de la extensión de los derechos soberanos de Noruega en las islas y sus espacios marinos adyacentes. El Tratado, en distintas de sus disposiciones, establece que el derecho de igualdad de acceso a de las partes contratantes a la explotación de los recursos se extiende al mar territorial. La determinación de la extensión mar territorial ha cambiado, pues en el momento de conclusión del Tratado, Noruega lo fijó en 4 millas marinas. En 1977 Noruega comenzó a regular la pesca en la zona de 200 millas marinas alrededor del archipiélago, señalando que la obligación de igualdad de acceso a los recursos se refiere en el Tratado a las islas y su mar territorial, no a la ZEE. En 1970 estableció líneas de base alrededor del archipiélago, que modificó en 2001 y en 2003 adoptó un mar territorial de 12 millas marinas. Como los conceptos de plataforma continental y de ZEE no existían en 1920, Noruega arguye que los límites trazados en el Tratado de Svalbard deben ser interpretados restrictivamente. Asimismo, señala que la

61. Cf. BYERS, M. and BAKER, J., *op. cit.*, p. 37.

62. Agreement between the Government of the Kingdom of Norway on the one hand, and the Government of the Kingdom of Denmark together with the Home Rule Government of Greenland on the other hand, concerning the delimitation of the continental shelf and the fisheries zones in the areas between Greenland and Svalbard, Copenhagen, February 20, 2006, <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202378/v2378.pdf>.

63. Treaty concerning the Archipelago of Spitzbergen, February, 9, 1920, 2 *League of Nations Treaty Series* 7, <http://lovdata.no/traktater/texte/tre-19200209-001.htmlmap0>.

plataforma continental alrededor de Svalbard es una prolongación natural de la plataforma continental de Noruega, por lo que el derecho de acceso a la explotación de los recursos en esta zona no existiría. Frente a estas posturas, Islandia y Rusia consideran que Noruega no tiene derechos para establecer una ZEE o plataforma continental alrededor de Svalbard. Por su parte, Gran Bretaña entiende que los términos del Tratado de Svalbard han de entenderse según las reglas de interpretación del Convenio de Viena de 1969. En este sentido, como el reconocimiento de derechos para las partes signatarias se encuentra en la misma frase que el reconocimiento de soberanía a favor de Noruega, la intención de las partes en el Tratado fue la de extender la plena soberanía de Noruega junto con la plena explotación de los recursos por parte de los signatarios del mismo, así los derechos de explotación se extienden a la plataforma continental y a la ZEE. En apoyo de esta interesante tesis, Gran Bretaña señala que la plataforma continental y la ZEE son extensiones naturales del mar territorial y que otra interpretación daría lugar a la extraña situación en función de la cual Noruega tiene más derechos fuera de sus aguas territoriales que dentro de ellas⁶⁴. Las posturas de los Estados enfrentados parecen haberse suavizado, en este sentido, el Tratado de delimitación usa la línea de equidistancia. Al concluir el tratado, Dinamarca reconoce implícitamente la pretensión noruega de que las Svalbard generan una ZEE y plataforma continental. El Tratado, por lo demás, prevé formas de cooperación realmente interesantes entre ambos países por lo que se refiere a los depósitos minerales existentes en ambas plataformas continentales⁶⁵.

64. Cf. BYERS, M. and BAKER, J., *op. cit.*, pp. 18-21. Sobre el régimen de las islas Svalbard: HENRIKSEN, T. and T. PEDERSEN. "Svalbard's Maritime Zones: The End of Legal Uncertainty?" *The International Journal of Marine and Coastal Law* 24 (2009), pp. 141-161; MESSEGUER, J. L., "Régimen jurídico de los espacios marítimos de Spitzberg (SVALBARD): Posición de Noruega, España y otros Estados". *Revista española de derecho internacional* 59.2 (2007), pp. 631-663.

65. Vid. PEDERSEN, T., "The Svalbard Continental Shelf Controversy: Legal Disputes and Political Rivalries". *Ocean Development and International Law* 37.3-4 (2006), pp. 339-358; SOBRIDO, M., "The position of the European Union in the Svalbard Waters" en *Global Challenges in the Arctic Region. Sovereignty, Environment and Geopolitical Balance*, E. CONDE y S. IGLESIAS, eds., Ashgate, London, 2015 (en prensa). ULFSTEIN, G., *The Svalbard Treaty: From Terra Nullius to Norwegian Sovereignty*. Oslo, Norway: Scandinavian University Press, 1995.

- **Tratado de Delimitación del Mar de Barents entre la Federación de Rusia y Noruega, 2010**⁶⁶: durante alrededor de tres décadas, Noruega y Rusia discutieron su soberanía sobre una parte del Mar de Barents. En 1996 y 1997 primero Noruega y luego Rusia, ratificaron la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del Mar (CNUDM). Ya en 1975, ambos países concluyeron un Acuerdo sobre Cooperación de sus Industrias Pesqueras que establecía una Comisión Conjunta de Pesquerías. En 1976 en otro acuerdo bilateral se reconocía que ambos países tenían jurisdicción pesquera hasta las 200 millas marinas y se reconocían acceso mutuo a sus respectivas ZEE. En 1978, ambos países concluyen el denominado “Acuerdo de la Zona Gris”⁶⁷, para regular las pesquerías allí donde sus reclamaciones se solapaban, reconociendo jurisdicción a ambos países sobre sus buques y los de los terceros Estados a los que respectivamente hubieran autorizado a faenar allí. Quedaba una zona de alta mar por delimitar y en 1999, Noruega, Rusia e Islandia concluyen el “Acuerdo de Loophole”⁶⁸, por el que se reconoce el derecho de pesca a Islandia en las ZEE noruegas y rusas, a cambio, Noruega obtenía acceso a la ZEE de Islandia y Rusia obtenía un pago económico. Noruega y Rusia acordaron posponer toda actividad en la zona en conflicto relativa a la explotación de gas o petróleo, pero en 2010 ambos países logran acordar una delimitación marítima única para la ZEE y la plataforma continental. Especialmente novedoso en el Tratado es el régimen de gestión de los depósitos de hidrocarburos repartidos en un mismo depósito en las plataformas continentales de ambos países, asimismo se establece un régimen de gestión de las pesquerías tal y como se venía desarrollando⁶⁹.

66. 2010 Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean. En inglés en http://www.regjeringen.no/upload/vedlegg/folkerett/avtale_engelsk.pdf.

67. Vid. STABRUN, K., “The Grey Zone Agreement of 1978: Fishery Concerns, Security Challenges and Territorial Interests”, Fridtjof Nansen Institute Report 13/2009 en <http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R1309.pdf>.

68. Agreement between the Government of Iceland, the Government of Norway and the Government of the Russian federation concerning certain aspects of Cooperation in the Area of Fisheries, May 15, 1999, <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202070/v2070.pdf>.

69. Vid. BYERS, M. and BAKER, J., *op. cit.*, pp. 40-46; HENRIKSEN, T. and ULFSTEIN, G., “Maritime Delimitation in the Arctic: the Barents Sea Treaty”, *Ocean development and International Law*, 42.1-2 (2011), pp. 1-21.

- **Mar de Lincoln (Canadá-Dinamarca):** en 1977, Canadá reclamó una zona de pesquerías de 200 millas marinas a lo largo de su costa Ártica. La zona está rodeada en el este por una línea de equidistancia que utilizaba como referencia la línea de bajamar a partir de las costas de Ellesmere y Groenlandia y pequeñas islas como puntos de base. Por su parte, Dinamarca utilizó las líneas de base rectas para establecer sus zonas marinas. Canadá discute las líneas de base recta danesas, especialmente el hecho de que éstas usen como base la isla de Beaumont. En 2004, Dinamarca cambió sus líneas de base rectas. En noviembre de 2012 ambos países anunciaron un acuerdo tentativo sobre la zona basado en el principio de equidistancia⁷⁰, sin embargo, dicho acuerdo ha quedado en entredicho cuando Canadá ha presentado su solicitud de plataforma continental extendida⁷¹.
- **Mar de Beaufort (Canadá-Estados Unidos):** la controversia se plantea en la plataforma continental de la costa de Alaska adyacente a la costa de la región canadiense de Yukon y del archipiélago canadiense. Canadá sustenta su reclamación en el Tratado de 1825 entre Rusia y Gran Bretaña, que establecía el meridiano 141 de longitud Oeste como criterio de delimitación. Considera Canadá que dicha delimitación no sólo hace referencia a la frontera terrestre, sino también a la de los espacios marítimos, entre otros, la plataforma continental, lo que es rechazado por Estados Unidos que alega que la línea divisoria debe de ser perpendicular a la costa hasta una distancia de 200 millas náuticas, siguiendo una línea equidistante de la costa. Esta diferencia crea una cuña que es reclamada por ambas naciones y en la que parecen existir importantes reservas de petróleo⁷². En 2006 Devon Canada descubrió un potencial de 240 millones de barriles de petróleo al norte de una pequeña comunidad Inuvialuit en los territorios del Nordeste. Al año siguiente, *Imperial Oil* y *Exxon Mobil Canada* acordaron una inversión millonaria a cambio de conseguir derechos de exploración en los fondos marinos

70. http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/Nyheder_udenrigspolitik/2012/Canada%20and%20Kingdom%20of%20Denmark%20Reach%20Tentative%20Agreement%20on%20Lincoln%20Sea%20Boundary.pdf.

71. Vid. BYERS, M., and BAKER, J., *op. cit.*, pp. 47-52. <http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/continental/summary-resume.aspx?lang=eng>.

72. Vid. BAKER, J. S. and BYERS, M., "Crossed Lines: The Curious Case of the Beaufort Sea Maritime Boundary Dispute", 43 *Ocean Development and International Law*, Issue 1 (2012), pp. 70-95.

cercanos a la costa. En 2010, tres compañías establecieron una *joint venture* para explorar los depósitos de petróleo y gas. En la zona estadounidense del Mar de Beaufort, *Shell* gastó billones de dólares preparando una explotación que se fue demorando por el desastre del Golfo de México. Las posturas de ambos países se están acercando, porque, la determinación de la plataforma continental extendida por parte de cada uno de ellos y asentada en sus premisas, puede resultar, a la larga, beneficiosa para la otra parte, tal y como apuntan BYERS y BAKER⁷³.

4. EL ÁRTICO COMO UN ESPACIO DE POSIBLE TENSION

4.1. EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO MOTOR DEL CAMBIO⁷⁴

En el verano del año 2012, el Ártico alcanzó la mínima extensión helada conocida desde que en 1979 los satélites comenzaron a realizar mediciones. Ello supone un 18% menos que en el anterior récord, alcanzado en septiembre de 2007, y todas las evidencias científicas apuntan a que la principal causa de este proceso –que ha sido extraordinariamente brusco– es debido fundamentalmente al cambio climático de origen antropogénico⁷⁵. Esto significa que las previsiones del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, en sus siglas en inglés), en su Cuarto Informe de Evaluación de 2007⁷⁶, así como las incluso más pesimistas del

73. Vid. BYERS, M., and BAKER, J., *op. cit.*, pp. 56-91.

74. Vid. CONDE PÉREZ, E., “Geopolítica del Ártico: especial referencia a los intereses de España en la región ártica” en *Documento de Seguridad y Defensa 66: Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias*, España-Singapur, febrero 2015 http://www.ieee.es/documentos/cuadernos-de-estrategia/detalle/Doc_SeguridadyDefensa_66.html en el que se basa este epígrafe.

75. Vid. MÉNDEZ, R., “El deshielo ártico destroza su récord”, diario *El País*, 19 de septiembre de 2012.

76. Dato utilizado por el IPCC, 2007, “Resumen para Responsables de Políticas”. “Cambio climático 2007: impactos y vulnerabilidad”. Contribución del Grupo de Trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del IPCC. La evolución del cambio climático en la región ártica se pone de manifiesto asimismo en los trabajos de los distintos grupos de trabajo que culminarán en el quinto informe de evaluación del IPCC, cuyo Informe de síntesis será examinado en Copenhague, Dinamarca, del 27 al 31 de octubre de 2014.

ACIA (*Arctic Climate Impact Assessment*)⁷⁷, con respecto a esta región, han sido superadas por los hechos⁷⁸.

En esta zona del planeta, lo que a simple vista pueden parecer pequeñas modificaciones climáticas, pueden tener consecuencias de enorme magnitud: un incremento de una fracción de grado en el promedio anual de temperaturas puede determinar el cambio de hielo a oscuro mar con gran capacidad para absorber el calor. El mismo mínimo incremento de temperatura puede hacer que el permafrost se torne en una ciénaga de material vegetal, emisor de metano⁷⁹. En cualquier caso, un factor incontestable en relación con el clima es el que se refiere a la incertidumbre en cuanto a la magnitud de los cambios que en un futuro próximo puede lle-

77. El Informe de Evaluación sobre Impactos en el Clima Ártico es un proyecto conjunto del Consejo Ártico y del Comité Internacional de Ciencias del Ártico (IASC) con el fin de evaluar y sintetizar los datos existentes en variaciones del clima, cambio climático, incremento de las radiaciones ultravioleta y sus consecuencias. Los resultados de la evaluación fueron presentados en el Simposio Científico Internacional de la ACIA, en Reikiavik, Islandia, en 2004. El Informe de Evaluación del Impacto del Cambio Climático en el Ártico (2004, ACIA) ha demostrado cómo el cambio climático está cambiando la entera fisonomía del Ártico. Las temperaturas en la zona están aumentando a un ritmo mucho mayor que en cualquier otra área del planeta. En tierra firme, la capa de permafrost se está derritiendo sobre la tundra, de modo que nueva vegetación está surgiendo y transformando la superficie de la tundra. En el medio marino, las temperaturas están aumentando, de modo que la capa de hielo está disminuyendo, hasta el punto de que algunos científicos se han atrevido a augurar un Ártico libre de hielo para el año 2050. Existe clara evidencia de que a su vez, el derretimiento de la capa de hielo tiene impacto en la flora y fauna de la región. A medida que el hielo se funde el ecosistema del Ártico, con especies únicas –oso polar, morsa, foca anillada o la gaviota marfil– enfrentan un futuro difícil. Al mismo tiempo, existen indicios de que algunas especies subárticas como el salmón o el frailecillo común, han comenzado a desplazarse hacia el Norte en busca de aguas más frías. Vid. *Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment (ACIA). Overview report*. <http://www.amap.no/documents/doc/impacts-of-a-warming-arctic-2004/786>.

78. Vid. in extenso, LÓPEZ MARTÍNEZ, J., “El Ártico: cambios ambientales recientes y perspectivas de variaciones futuras”, Grupo de Trabajo CESEDEN sobre “El Ártico en los próximos 25 años”, *Energía y clima en el área de la seguridad y la defensa*, Documentos de Seguridad y Defensa 58, julio 2013, pp. 155-173. El Quinto Informe de Evaluación (2014) ya apunta esta tendencia señalando: “[...] The annual mean Arctic sea-ice extent decreased over the period 1979 to 2012, with a rate that was very likely in the range 3.5 to 4.1% per decade. Arctic sea-ice extent has decreased in every season and in every successive decade since 1979, with the most rapid decrease in decadal mean extent in summer (high confidence).” https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf.

79. Cf. BYERS, M. with BAKER, J., op. cit., p. 2.

gar a experimentar la región ártica⁸⁰. Parece en cualquier caso innegable a la luz de los hechos y de los informes y estudios científicos realizados, que en las próximas décadas se espera un espacio ártico cada vez más libre de hielo durante períodos cada vez más largos, lo que sin duda hará más fácil el uso humano del mismo desde diferentes perspectivas⁸¹. Todo ello abre un mundo de oportunidades y riesgos:

- a) **Cambios en el medio ambiente natural**, entendido en un sentido amplio, esto es, comprendiendo la flora, la fauna, las formas de vida humana y el entorno natural del espacio ártico. De entre todos estos cambios, destacan, por sus consecuencias, los siguientes:
 - Con el calentamiento de la región se están produciendo migraciones de poblaciones de peces hacia zonas cada vez más frías, lo que afectará, sin duda, a la pesca de dichas especies, pues es previsible que algunas pasen de encontrarse en áreas bajo la jurisdicción nacional de los Estados árticos, a desenvolverse en zonas de alta mar donde, en principio, existe el derecho de libertad de pesca: la metamorfosis de la región ártica desde un estado sólido a un estado acuático, permitirá la pesca de especies que se desplazarán hacia el Norte a medida que las temperaturas aumenten. Por otra parte, el calentamiento ha traído consigo la abundancia de fitoplancton, con lo que es de esperar que los recursos pesqueros prosperen, aunque este es un ámbito rodeado también de incertidumbre, pues puede constituir un riesgo para las especies autóctonas por la llegada de poblaciones de peces procedentes de otras latitudes. También es probable la aparición de especies invasoras como consecuencia de la mayor utilización del entorno ártico por el hombre, cuyos efectos en el nuevo entorno son aún desconocidos, pero potencialmente peligrosos.
 - El impacto del incremento de la navegación por las rutas árticas puede afectar seriamente a los mamíferos marinos. La contaminación marina y atmosférica, así como la existen-

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

81. *Vid. in extenso*, HUEBERT, R., "Arctic 2030: What are the Consequences of Climate Change? The Canadian Response", *Bulletin of Atomic Scientists* 68 (4) (2012), pp. 17-21.

cia de contaminantes orgánicos persistentes (POPs, en sus siglas en inglés) pueden producir a su vez cambios en los ecosistemas de carácter irreversible⁸².

- Por su parte, los pueblos indígenas del Ártico enfrentan, a consecuencia del cambio de su hábitat natural, retos de gran magnitud, como pueden ser la alteración de las especies de consumo habitual, los cambios en la disponibilidad de alimentos, riesgos para su propia salud, sin olvidar que la situación de estas poblaciones se ve especialmente en riesgo porque el cambio climático ha abierto la puerta de los espacios naturales habitados por ellos a las grandes potencias, deseosas de controlar sus hábitats⁸³. La propia fisonomía de este espacio cambiará pues el número de personas que vivan en el Ártico aumentará a medida que aumenten las actividades de exploración y explotación de este espacio.

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

82. Vid. in extenso, KOIVUROVA, T., *Environmental Impact Assessment in the Arctic: A Study of International Legal Norms*, Aldershot, Hampshire, England: Ashgate, 2002, p. 448.

83. Vid. MOLENAAR, E. J., "Arctic Fisheries Conservation and Management: Initial Steps of Reform of the International Legal Framework", *The Yearbook of Polar Law* (2009), pp. 427-463.

de fuertes inversiones, está por llegar⁸⁴. El futuro de la navegabilidad comercial del Ártico dependerá de diversos factores, aún inciertos: a) el tiempo y el coste de los permisos de paso por las rutas árticas en comparación con otras rutas; b) la necesaria lentitud del transporte por dichas rutas debido a las condiciones físicas de la zona; c) la posibilidad de utilizar la capacidad máxima de tonelaje de los buques; d) el coste de los seguros; e) la necesidad de acondicionar los buques a las condiciones climáticas del Ártico; f) la infraestructura, vigilancia y gestión de las rutas árticas⁸⁵.

- c) **Abundancia de recursos** y más fácil explotación de los mismos a consecuencia del cambio climático. En el Ártico, han aparecido o resurgido con fuerza cuatro sectores económicos clave en los que los Estados árticos y los terceros Estados tienen especiales intereses, que son, recursos minerales (petróleo, gas y minería), pesquerías, comercio y logística (incluyendo navegación) y turismo. La superficie ya no helada de la región ártica será válida para la silvicultura y la agricultura. La presencia de agua procedente del deshielo hará probablemente de las regiones polares –más probablemente de la región ártica– una situación óptima para establecer industrias que necesiten de la fuerza del agua (energía hidráulica). Pese a existir amplias expectativas en torno a estos sectores económicos, el desarrollo de los mismos en el Ártico es aún incierto⁸⁶. La explotación rentable de los recursos naturales dependerá de tres factores básicos: a) la explotabilidad, que depende a su vez de los desarrollos tecnológicos; b) el interés comercial: los altos precios de extracción junto con la incertidumbre acerca de la existencia del mismo recurso en otras partes del mundo son factores interesantes a tener en cuenta; c) la accesibilidad: las mejoras en el acceso a los recursos del Ártico reducen los costes de operación y de logística⁸⁷.

84. Vid. CHIRCOP, A., "The Growth of International Shipping in the Arctic: Is a Regulatory Review Timely?", 24 *International Journal of Marine and Coastal Law* (2009), pp. 335-380.

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

86. Vid. MAGER, D., "Climate Change, Conflicts and Cooperation in the Arctic: Easier Access to Hydrocarbons and Mineral Resources?", 24 *International Journal of Marine and Coastal Law*; issue 2, (2009), pp. 347-354.

87. Cf. EMMERSON, Ch., loc. cit., p. 19, SINHA, U. K., *Climate change narratives: reading the Arctic*, IDSA Monograph Series nº 25, September 2013, New Delhi, p. 49, VASILIEV, A., "The Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and

4.2. OPORTUNIDADES Y RIESGOS DERIVADOS DEL PROCESO DE CAMBIO CLIMÁTICO EN EL ÁRTICO⁸⁸

Lo que puede ser un desastre ecológico sin precedentes –el Ártico libre de hielo– es visto desde el sector económico como un mundo de oportunidades de explotación, no exento, en todo caso de graves riesgos de múltiple naturaleza.

4.2.1. Oportunidades

– Nuevas rutas oceánicas

El cambio climático ha propiciado el deshielo del Ártico, al menos temporalmente, de modo que la navegación por este conjunto océanos, hace poco tiempo imposible salvo que fuera con rompehielos, es cada vez más una realidad⁸⁹. La apertura de los pasos oceánicos del Ártico es considerada una buena noticia para el comercio internacional, en la medida en que se abaratan considerablemente los costes del transporte de mercancía, si bien no hay que menospreciar los riesgos asociados a la navegación por el Ártico, tanto desde el punto de vista de la seguridad marítima como desde el punto de vista del impacto más que probable que puede llegar a sufrir este frágil ecosistema⁹⁰.

Aunque existen diversos pasos oceánicos, son especialmente importantes, por su interés estratégico y comercial, el Paso Noroeste y el Paso Norte o Nordeste:

– El denominado **Paso del Noroeste** –entre el estrecho de Davis y la Bahía de Baffin al Este y el Estrecho de Bering al Oeste– es el que plantea mayor relevancia en relación con el estatuto jurídico de los espacios marinos por los que atraviesa. El valor económico y comercial de la apertura de esta ruta de navegación es indudable⁹¹: a través del Paso

Rescue in the Arctic –A New Chapter in Polar Law”, ed. N. LOUKACHEVA, Nordic Council of Ministers, 2013, p. 53 <http://www.norden.org/en/publications>.

88. Agradezco a Zhaklin V. YANEVA sus aportaciones a esta parte de mi ponencia, contenidas en su trabajo de fin de máster, dirigido por mí y titulado, “Los pasos árticos y el Derecho Internacional” (2014).

89. VOELCKEL, M., “Les routes maritimes de l’Arctique” [Arctic Maritime routes]. *Annuaire de droit de la mer* 11 (2006), pp. 159-193.

90. Vid. LÓPEZ-IBOR MAYOR, V., MARTÍNEZ MONTES, L.F., SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, E., *Apuntes sobre el Ártico*, Opera Prima, Madrid, 2014, pp. 85-90.

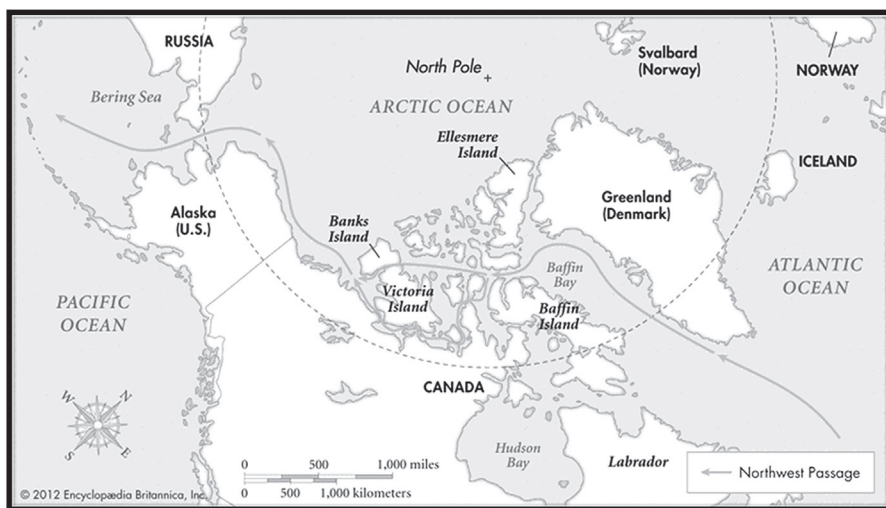
91. Por ejemplo, el actual trayecto Londres-Osaka, supone 23.300 km si pasamos por Panamá y 21.200 km por el Canal de Suez. En cambio, por el Paso del Noroeste quedaría reducido solamente a unos 15.700 km. Es más, a través de los pasos árticos, los buques evitarán pasar por áreas peligrosas, donde, a pesar de los continuos esfuerzos de la comunidad internacional, se siguen

Noroeste Europa y Extremo Oriente resultan unidos por una travesía que es 7.000 kilómetros más corta que la establecida a través del Canal de Panamá. Desde 1975, Canadá viene afirmando su soberanía sobre las aguas del Paso en base a su consideración de las mismas como aguas interiores. Dicha postura se apoya a su vez en dos criterios jurídicos manejados por el mencionado país: la existencia de un título histórico basado en el uso y ocupación inmemorial que los pueblos *inuit* han venido haciendo de las aguas y el hielo del Paso del Noroeste y el trazado de líneas de base rectas realizado a través del Decreto de 10 de septiembre de 1985 siguiendo las reglas establecidas por la jurisprudencia y la costumbre internacional en la materia pues, en esa fecha, Canadá aún no era parte de la CNUDM⁹².

registrando ataques piratas (por ejemplo, el mar del Caribe, el Golfo de Adén, el Mar de China Meridional).

92. Canadá alega que en 1880 el Reino Unido le transfirió la soberanía sobre el archipiélago ártico y desde entonces patrulla y supervisa las aguas adyacentes. No obstante, parece difícil calificar estas aguas como interiores históricas, ya que no se cumple el criterio de ejercer “de forma clara, efectiva, continuada y durante un periodo de tiempo sustancial, derechos soberanos con la aquiescencia del resto de los Estados” (*Asunto de las Pesquerías Anglo-Noruegas* (Reino Unido c. Noruega), CIJ *Recueil*, 1951). La primera alegación de tal estatuto data de los años 70. Mientras tanto EEUU siempre se ha venido oponiendo manifiestamente a tales reivindicaciones como demuestran los incidentes con los buques estadounidenses, *Manhattan* (1969) y *Polar Sea* (1985), por lo cual tampoco se cumple el criterio de la aquiescencia. Canadá observa con recelo los intentos de navegación por el Paso del Noroeste, ya que podrían considerarse una práctica habitual y convertirán el paso en utilizable, condición indispensable para hallarnos ante un estrecho internacional. En este contexto, el único factor que podría fomentar la postura de Ottawa sería la posesión efectiva de los Inuit y el hecho que el gobierno siempre ha concedido explícitamente su consentimiento para el paso, aun cuando no se le solicitara, más el trazado de líneas de base rectas: Canadá traza las líneas de base recta alrededor de las grandes islas en 1967 y alrededor del archipiélago entero en 1985. Como en ese momento no es parte de la Convención de Ginebra (1958), ni de CNUDM—que tampoco estaba en vigor—este trazado se basa a su juicio en el derecho consuetudinario. Vid. BYERS, M., and S. LALONDE, “Who Controls the Northwest Passage?” *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 42.4 (2009), pp. 1133-1210; GRIFFITHS, F., ed. *Politics of the Northwest Passage*. Kingston, ON: McGill-Queens University Press, 1987. LALONDE, S., “Global Challenges in the Arctic Region”, en *Global Challenges in the Arctic Region. Sovereignty, Environment and Geopolitical Balance*, E. CONDE y S. IGLESIAS Eds., Ashgate, London, 2015 (en prensa).

FIGURA 2: PASO DEL NORDESTE



Fuente: Enciclopedia Británica, 2012.

Estados Unidos junto con la Unión Europea y Japón –China, país muy interesado en el uso comercial de este tránsito, mantiene una postura un tanto ambigua– se oponen a la calificación jurídica del paso como “aguas interiores”⁹³, considerando en cambio que el paso es un estrecho internacional, sujeto por tanto al libre paso en tránsito⁹⁴, lo que beneficia enormemente sus expectativas de uso.

En cualquier caso, la postura más contundente, con algunos incidentes históricos (los incidentes de los buques de EEUU *Manhattan* y *Polar Sea*), es la mantenida por los EEUU, que es previsible, no obstante, que se suavice en aras de buscar una solución pacífica. Algo que ya ocurrió, en cierta medida con la adopción por parte de Canadá y EEUU

93. Vid. PHARAND, D., “The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit”. *Ocean Development and International Law* 38.1-2 (2007), pp. 3-69.

94. Los derechos de los buques y aeronaves extranjeros son amplios en comparación con las obligaciones derivadas del paso en tránsito. Por ejemplo, el artículo 39.1 c) de la CNUDM señala que los buques y aeronaves en tránsito deben abstenerse de “toda actividad que no esté relacionada con sus modalidades normales de tránsito rápido e interrumpido, salvo que resulte necesario por fuerza mayor o dificultad grave”, lo que abre la puerta a posibles interpretaciones arbitrarias de los usuarios sobre lo que pueda estar permitido a una agrupación aeronaval de combate que navegue por un estrecho internacional en situación de crisis. Vid. KRASKA, J., “The Law of the Sea Convention and the Northwest Passage” *International Journal of Marine and Coastal Law* 22 (2007), pp. 257-281.

del Acuerdo de Cooperación Ártica de 1988 que si bien no resuelve el problema, estipula que para el tránsito de buques estadounidenses se requerirá el previo consentimiento del gobierno canadiense y, al mismo tiempo, afirma que nada de lo convenido cambiará las posiciones legales con respecto a al régimen de este paso ártico.

La postura de China es mucho más cauta respecto del estatuto jurídico del paso Noroeste y del paso Norte, pues China sabe que los únicos países que disponen de cartas, ayuda a la navegación, puertos de refugio, predicción del clima y de hielo, operativos de búsqueda y rescate, así como policía para controlar la piratería, el terrorismo o el contrabando, son tanto Canadá como Rusia, lo que es del interés de China⁹⁵.

Teniendo en cuenta la fragilidad del ecosistema en el que se halla el paso Noroeste, se ha señalado por la doctrina la necesidad de establecer un régimen particular –una nueva categoría de estrechos, en definitiva, que se sumaría a las existentes en la CNUDM–, en atención a sus especiales características físicas, para la regulación de la navegación por el Paso Noroeste, régimen que trataría de conciliar los intereses soberanos de Canadá con los intereses económicos y de uso de la zona por parte de los Estados Unidos⁹⁶.

– De la misma forma que en el caso anterior, la **Ruta del Norte** (en adelante, NSR) es un conjunto de rutas marítimas que conectan los océanos Pacífico y Atlántico desde el archipiélago de Nueva Zembla hasta el estrecho de Bering. Rusia viene administrando de manera continua los espacios marítimos al norte del continente con la aquiescencia del resto de los Estados desde los tiempos del Imperio Ruso, utilizándolos prioritariamente para la navegación nacional. Además la ley de 1960 sobre protección de las fronteras de la URSS hace especial referencia al concepto de “estrechos que pertenecen históricamente a la URSS”, aunque no especifica cuáles son. No obstante, después de la II Guerra Mundial, la URSS empezó a mostrar particular empeño en abrir este corredor marítimo y convertirlo en una ruta viable para la navegación internacional, lo que resulta de especial interés porque podría llevar a su última internacionalización. Al mismo tiempo, sin embargo, Rusia ha aumentado el control administrativo sobre la ruta adoptando una serie de medidas como la creación de una administra-

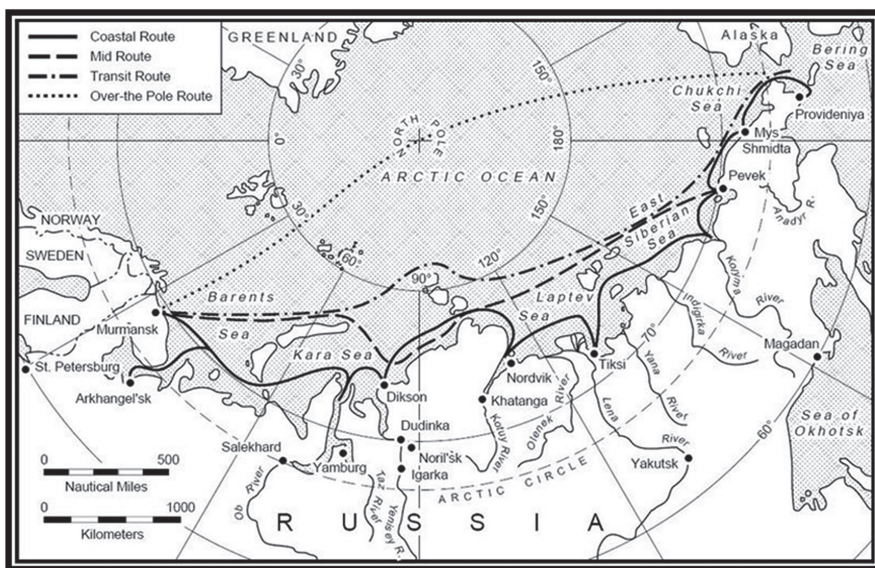
95. Vid. *Asia in the Arctic*, WWF Magazine, *The Circle* 3/2014; JAKOBSON, L. *China prepares for an ice-free Arctic*, SIPRI Insights on Peace and Security 2010/2; JAKOBSON, L. and PENG, J., *China's Arctic aspirations*, SIPRI Policy Paper 34, November 2012. STOKKE, O. S., “Asian Stakes and Arctic Governance”, *Strategic Analysis*, 38:6, (2014), pp. 770-783.

96. Vid. BYERS, M. and BAKER, J., *op. cit.*, pp. 155-156.

ción para la NSR o la adopción de directrices para la navegación. Su postura prácticamente no ha sido retada internacionalmente, con excepción de una única disputa: ciertos incidentes en el estrecho de Vilkitskii (en los años 60, buques estadounidenses intentan circunnavegar por la ruta, pero Rusia adopta rápidas medidas diplomáticas objetando el paso y reiterando el estatuto de aguas interiores). Podemos concluir que Rusia goza de cierto consentimiento en el ejercicio de su autoridad en el espacio ártico. Además, en estos archipiélagos, a través del Decreto de 15 de enero de 1985, Rusia ha trazado líneas de base rectas de conformidad con el artículo 7 de la CNUDM⁹⁷. La intención última del Kremlin es transformar la Ruta del Norte en un paso comercial como alternativa al Estrecho de Malacca y al Canal de Suez y beneficiarse económicamente de ello⁹⁸.

-
97. Vid. SCOVAZZI, T., "The Baseline of the Territorial Sea: The Practice of Arctic States". In *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*. Edited by A. G. OUDE ELFERINK and D. ROTHWELL, The Hague: Martinus Nijhoff, 2001, pp. 69-84.
98. Vid. BENGERT, A. A., "The Effects of the Northern Sea Route for the Development of Regionalism" *The Arctic: Society and the Economy* 6 (2011), pp. 26-31; BLUNDEN, M., "Geopolitics and the Northern Sea Route". *International Affairs* 88.1 (2012), pp. 115-129; BRUBAKER, R. D., and W. ØSTRENG, "The Northern Sea Route Regime: Exquisite Superpower Subterfuge?" *Ocean Development and International Law* 30.4 (1999): 299-331; ØSTRENG, W., ed. *National Security and International Environmental Cooperation in the Arctic: The Case of the Northern Sea Route*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic, 1999; TIMCHENKO, L., "The Northern Sea Route: Russian Management and Jurisdiction over Navigation in Arctic Seas" in *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*. Edited by A. G. OUDE ELFERINK and D. R. ROTHWELL, The Hague: Martinus Nijhoff, 2001, pp. 269-293. MOE, A. "The Northern Sea Route: Smooth Sailing Ahead?", *Strategic Analysis*, 38:6, (2014), pp. 784-802.

FIGURA 3: ITINERARIOS ALTERNATIVOS POR EL PASO NORTE



Fuente: http://benmuse.typepad.com/arctic_economics/2008/10/russias-shallow-arctic-seas-and-straits.html.

En todo caso, la situación de frontal oposición por parte de EEUU a la calificación de las aguas de ambos pasos como “aguas interiores” se ha moderado por motivos diversos:

- El control que de sus aguas consideradas como interiores puede realizar Canadá, le conviene a EEUU en su lucha contra el crimen organizado y el terrorismo internacional, al mismo tiempo que puede favorecer su libertad de navegación.

- EEUU es Estado ribereño de los estrechos de Bering y del paso Unimak, considerados estrechos internacionales hasta el momento, pero la apertura al tráfico marítimo internacional ha revelado que estas áreas son excepcionalmente frágiles, por lo que le podría convenir una nueva calificación jurídica de los mismos.

Por todo ello no es improbable que en un futuro no lejano veamos cómo se negocian tratados bilaterales para regular el tráfico marítimo en los estrechos árticos, con la posibilidad de multilateralizarlos, estableciendo así un nuevo régimen para el Ártico⁹⁹. Si bien también sería plausible encontrar una solución efectiva de las controversias que supone establecer

99. Vid. BYERS, M. and BAKER, J., *op. cit.*, pp. 148-170.

un régimen definitivo de navegación por los pasos árticos, que podría ser el paso inocente¹⁰⁰.

– **Referencia a la plataforma continental extendida**¹⁰¹

De los diversos espacios marinos capaces de generar conflicto, el que se ha revelado como más problemático en el Ártico es la plataforma continental, especialmente lo que se refiere a la determinación de su límite más allá de las 200 millas marinas –como se ha visto más atrás, los sucesivos acuerdos bilaterales de delimitación marítima, ya concluidos o en marcha, son un buen ejemplo de cooperación–. El artículo 76 de la CNUDM, a lo largo de sus complejos diez párrafos, es el que determina cuál es el procedimiento a seguir para que un Estado ribereño fije su plataforma continental ampliada más allá de las 200 millas marinas, para lo cual debe demostrar a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental¹⁰² (en adelante, CLPC) que las zonas reclamadas como parte de la plataforma extendida pertenecen a la masa continental del Estado, con lo que ha de seguirse un largo y costoso procedimiento de recolección de datos científicos.

El océano Ártico es uno de los menos estudiados del planeta y en él se encuentra más de un cuarto del total de las plataformas continentales de

100. Vid. PHARAND, D., “Innocent Passage in the Arctic”. *Canadian Yearbook of International Law* 6.3 (1968), pp. 3-60.

101. Vid. CONDE PÉREZ, E., “El papel de la investigación científica marina en la delimitación de la plataforma continental de los Estados árticos” en *La contribución de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar a la buena gobernanza de los mares y océanos. The contribution of the United Nations Conference of the Law of the Sea to good governance of the oceans and seas*, 1 vols. IV Colloque ordinaire de l'Association Internationale du Droit de la Mer. Universidad de La Coruña, Editoriali Scientifica, Napoli, 2014, pp. 285-303. Vid, asimismo, CONDE PÉREZ, E. “Arctic extended continental shelf” en *Global Challenges in the Arctic Region. Sovereignty, Environment and Geopolitical Balance*, E. CONDE y S. IGLESIAS, eds., Ashgate, London, 2015 (en prensa).

102. Es uno de los órganos creados por la CNUDM, encargado de revisar las solicitudes de extensión de sus plataformas por parte de los Estados ribereños. Después de revisar la información remitida por el Estado ribereño en orden a determinar su plataforma continental ampliada, la Comisión hace recomendaciones al Estado ribereño y, los límites de la plataforma establecidos de conformidad con esas recomendaciones por parte del Estado ribereño, devienen definitivos y obligatorios. Los Estados partes en la CNUDM disponen de un plazo de 10 años –a contar desde el 13 de mayo de 1999 para Estados parte en la CNUDM con anterioridad a dicha fecha– para presentar sus propuestas sobre la plataforma continental extendida a la Comisión de Límites sobre la Plataforma Continental. El 13 de mayo de 1999 fue el momento en el que la Comisión de Límites adoptó sus Directrices Científicas y Técnicas, que se consideran una interpretación autorizada del artículo 76 de la CNUDM, así como una guía útil para los Estados de cara a presentar sus propuestas.

la Tierra. Como se ha señalado más atrás en esta contribución, un estudio llevado a cabo en 2009 por el Instituto Geológico de los EEUU, estimaba que un tercio de las reservas recuperables de hidrocarburos podrían estar situadas al Norte del Círculo Polar Ártico¹⁰³, lo que pone evidentemente de manifiesto el interés de los Estados ribereños por someter a su control soberano una plataforma continental lo más extensa posible¹⁰⁴, de modo que todos ellos o bien ya han presentado su solicitud de plataforma continental extendida en el Ártico o están cercanos a hacerlo. Con el cambio climático, se ha abierto un panorama favorable a las expectativas de explotación de los recursos de la zona y, en consecuencia, todos los Estados ribereños del Océano Ártico persiguen extender sus plataformas continentales en aplicación del artículo 76, extremadamente complejo, como también lo es la interpretación de los verdaderos poderes de la CLPC a la hora de fijar la plataforma continental extendida¹⁰⁵.

1. Así, ¿qué sentido ha de darse a las expresión “los límites de la plataforma que determine un Estado ribereño tomando como base tales recomendaciones serán definitivos y obligatorios” (artículo 76.8)? Es en último término el Estado ribereño el único con capacidad soberana para establecer los límites exteriores de la plataforma, de modo que en caso de controversia con la Comisión, parece que la única opinión que le quedaría a la Comisión sería acudir a la jurisdicción consultiva del Tribunal de

103. Vid. MAGER, D., “Climate Change, Conflicts and Cooperation in the Arctic: Easier Access to Hydrocarbons and Mineral Resources?” *International Journal of Marine and Coastal Law* 24.2 (2009), pp. 347-354.

104. La propia noción de plataforma continental tiene su razón de ser en el descubrimiento de hidrocarburos. Señala T. McDormand que el primer instrumento internacional que habla de la plataforma continental –si bien refiriéndose al “suelo o subsuelo marinos”– fue el Tratado entre el Reino Unido y Venezuela en el Golfo de Paria de 1942, para dividir los depósitos submarinos de petróleo. La Proclama Truman de 1945 que afirmaba la soberanía exclusiva de los EEUU sobre la plataforma continental, perseguía hacer frente a la creciente actividad de explotación petrolífera off-shore en el Golfo de México. Cf. MCDORMAND, T., “The International Legal Regime of the Continental Shelf with Special Reference to the Polar Regions”, en *Polar Textbook II*, ed. N. LOUKACHEVA, Nordic Council of Ministers, 2013, p. 78, <http://www.norden.org/en/publications>. Existen múltiples trabajos sobre la cuestión de la plataforma continental extendida en el Ártico como, OUDE ELFERINK, A., “The Outer Limits of the Continental Shelf in the Polar Regions”, en *The Law of the Sea and the Polar regions. Interactions between Global and regional regimes*, ed. by MOLENAAR, E. J., OUDE ELFERINK, A. G. and ROTHWELL, D., Martinus Nijhoff Publishers, 2013, pp. 61-84.

105. Vid. JENSEN, O., *The Commission on the Limits of the Continental Shelf*, Brill, Leiden, Boston, 2014.

Derecho del Mar (artículo 138 de su Reglamento)¹⁰⁶. Por otro lado, ¿para quién son finales y definitivos los límites así establecidos? Parece lo lógico que esos límites sean finales para el Estado solicitante y, quizá, el resto de Estados parte en la CNUDM, pero no para los Estados no parte.

2. De conformidad con el artículo 76.10 y con el artículo 9 del Anexo II a la CNUDM, “las actuaciones de la Comisión no afectarán a los asuntos relativos a la fijación de los límites entre Estados con costas adyacentes o situados frente a frente”. Esta cuestión ha sido abordada en las Reglas de Procedimiento de la Comisión (Regla 44), así como en su Anexo I, para salvaguardar los derechos de terceros, pero parece bastante dudoso que las recomendaciones de la Comisión no puedan llegar a abordar cuestiones controvertidas con indudables consecuencias políticas¹⁰⁷.
3. Y, por último, ¿qué ocurre si surgen controversias entre Estados respecto de la fijación de la plataforma continental extendida, incluso si éstos siguen las recomendaciones de la Comisión de Límites? o ¿qué hacer en caso de controversia entre Estados ribereños y la Autoridad de Fondos Marinos y Oceánicos?¹⁰⁸

Las incertidumbres jurídicas en torno a la plataforma continental extendida y los poderes de la CLPC son tantas, en definitiva, que será necesario el desarrollo y las decisiones de la propia CLPC las que permitan determinar qué espacio queda para la Zona Internacional de Fondos Marinos y Oceánicos en el Ártico una vez que las plataformas extendidas hayan quedado fijadas. El futuro apunta, en todo caso, a que el concepto de “Zona” puede desaparecer de los fondos marinos árticos, conduciendo a una progresiva “soberanización” de los fondos marinos que recuerda a un resurgimiento de la “teoría de los sectores”.

106. Vid. GUDMUNDUR, E., “The Case of Disagreement Between a Coastal State and the Commission on the Limits of the Continental Shelf”, in *Legal and Scientific Aspects of Continental Shelf Limits*, M. NORDQUIST, J. NORTON MOORE and T. H. HEIDAR, eds., Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2004, pp. 251-262.

107. Vid. COLSON, D., “Delimitation of the Outer Continental Shelf Between States with Opposite or Adjacent Coasts” in *Legal and Scientific Aspects of Continental Shelf Limits*, M. NORDQUIST, J. NORTON MOORE and T. H. HEIDAR, eds., Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2004, pp. 287-297.

108. Vid. GAU, M. S., “Third Party Intervention in the Commission on the Limits of the Continental Shelf Regarding a Submission Involving a Dispute”, *Ocean Development & International Law*, 40.1, (2009), pp. 61-79 y SUÁREZ, S. V., *The Outer Limits of the Continental Shelf. Legal Aspects of Their Establishment*, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, vol. 199, Springer, Berlin, Heidelberg, 2008, pp. 223-238.

4.2.2. Riesgos

– Riesgos medioambientales con especial referencia a la sobreexplotación pesquera

Por lo que se refiere al medio ambiente ártico, es destacable la ausencia de tratados particulares relativos a la cuestión¹⁰⁹: así, dejando aparte el específico artículo 234 de la CNUDM, la denominada “excepción canadiense”¹¹⁰, el medio marino ártico es protegido de forma general por la Parte XII de la Convención de Derecho del Mar; de forma sectorial por algunos otros tratados de alcance también general, como el Convenio para la prevención de la contaminación por buques (MARPOL73/78), el Convenio para la prevención de la contaminación del mar por vertido de desechos y otras materias, de 1972 y su Protocolo de 1996 o el Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, de 1995; y a escala regional por convenios cuya aplicación al espacio ártico puede resultar particularmente necesaria, como es la Convención sobre Protección del Medio Ambiente del Atlántico Noreste (Convención OSPAR, de 1972), que lleva el liderazgo en relación con las actividades de desecho y más en general con los vertidos derivados de las actividades de explotación mar adentro de petróleo y gas. En este sentido, ha sido muy importante el avance producido con el Acuerdo sobre prevención y respuesta de la contaminación marina por hidrocarburos¹¹¹, adoptado bajo el paraguas del Consejo Ártico en la Reunión Ministerial de Kiruna de 2013 si bien el alcance de sus disposiciones y el carácter limitado de los Estados parte en el mismo (sólo los Estados árticos por el momento), plantea incertidumbres acerca de su operatividad.

Los importantes tratados sobre protección de la atmósfera –Convenio de Ginebra sobre contaminación transfronteriza de larga distancia (algunos de cuyos protocolos son específicamente importantes para el Ártico, como es el caso del Protocolo de Oslo de 1994 para reducciones adicionales de las emisiones de dióxido de azufre, el Protocolo de Aarhus de 1998 sobre contaminantes orgánicos persistentes o el Protocolo de Aarhus sobre meta-

109. Vid. STOKKE, O. S., “Protecting the Arctic Environment: The Interplay of Global and Regional Regimes”, *The Yearbook of Polar Law Online*, Volume 1, Issue 1 (2009), pp. 349-369.

110. Tras el incidente del *Manhattan*, el gobierno canadiense adoptó el *Arctic Waters Pollution Prevention Act* de 1970, que estableció estrictos controles de seguridad marítima en el marco de las 100 millas marinas alrededor de las costas de Canadá. La norma era contraria al Derecho Internacional en aquel momento, pero llevó a la negociación del artículo 234 CNUDM, la excepción ártica. En 1990, Rusia legisló sobre el medio ambiente de sus aguas árticas de forma semejante a como lo había hecho previamente Canadá.

111. Agreement on cooperation on marine oil pollution, preparedness and response in the Arctic <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/425-main-documents-from-kiruna-ministerial-meeting>.

les pesados, también de 1998), Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, Convenio de Viena de 1985 para la protección de la capa de ozono y su Protocolo de Montreal de 1987, Convenio Marco de Naciones Unidas contra el cambio climático, de 1992 y el Protocolo de Kioto, de 1997— son aplicables al espacio ártico con las diferencias de obligaciones derivadas del hecho de que no todos los Estados árticos son partes en todos los instrumentos. Especialmente destacable en una cierta dimensión “ártica”, por el papel que tuvo la Comisión Circumpolar Inuit en la difusión de los efectos que los contaminantes orgánicos persistentes tienen en el Ártico y sus poblaciones, es la Convención de Estocolmo de 2001: dichos contaminantes tienen un “efecto saltamontes” hacia el Ártico en un proceso de destilación global que supone su volatilización en bajas latitudes y su condensación en altas latitudes, concentrándose en la cadena alimenticia.

Por lo que se refiere a la protección de las especies, con carácter general¹¹², se aplica el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES, 1973), la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 1979 o, sin duda, el Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, de 1995¹¹³.

De entre las especies cuya protección interesa en el Ártico, destacan las pesquerías por las enormes expectativas existentes en torno a las mismas y su explotabilidad. Parece previsible que como consecuencia del progresivo deshielo, nuevas especies pueblen la zona, atraídas por una abundante alimentación, lo cual es algo positivo desde el punto de vista de la productividad pesquera, pero, desde el punto de vista de la biodiversidad es, sin duda, un riesgo. En los mares árticos se sitúan algunas de las zonas de pesca comercial más antiguas y ricas del mundo, y la pesquería constituye una parte importante de las economías de muchos, si no de

112. En el apartado 3.1. de este trabajo se recogen los instrumentos jurídicos específicos para la protección de las especies árticas.

113. *Vid. in extenso*, MANERO SALVADOR, A., *El deshielo del Ártico. Retos para el Derecho Internacional. La delimitación de los espacios marinos y la protección y preservación del medio ambiente*, Aranzadi Thomson Reuters, 2011, pp. 119-171; KOIVUROVA, T., *Environmental Impact Assessment in the Arctic: A Study of International Legal Norms*. Aldershot, Hampshire, UK: Ashgate, 2002; NOWLAN, L., *Arctic Legal Regime for Environmental Protection*, IUCN Environmental Policy and Law Paper nº 44, 2001; ROTHWELL, D. R., “International Law and the Protection of the Arctic Environment”. *International Comparative Law Quarterly* 44 (1995), pp. 280-312.

todos los Estados árticos (la pesca es particularmente extensa en los Mares de Barents y de Noruega y la parte oriental del Mar de Bering).

El riesgo de conflictos pesqueros árticos en los próximos años no es desdeñable. No sólo entre Estados ribereños vecinos, sino también cuando los buques guardacostas actúan para proteger los recursos marinos de la zona de la extensa pesca por barcos procedentes de regiones distantes¹¹⁴. Las tensiones también pueden surgir cuando las especies marítimas migran de las aguas de un país a las de otro (así, la migración de los cangrejos árticos desde lugares tradicionales de la costa de Alaska hacia la costa noreste de Rusia). Una tercera categoría de problemas se relaciona con el movimiento hacia el norte de los bancos de peces en zonas de alta mar que no están regulados por las cuotas de pesca, son recursos todavía vírgenes y no hay regulación internacional¹¹⁵. Dos circunstancias que avivan el interés de las grandes flotas industriales, hasta el punto de que los científicos ya han hecho oír su voz solicitando una moratoria sobre la pesca comercial en la región del Ártico (una “carta abierta” a la comunidad internacional de los científicos de la organización ambientalista *Pew Environment Group*, hecha pública el 22 de abril de 2012 con ocasión de la inauguración del Año Polar Internacional¹¹⁶). Solicitan que la moratoria se mantenga hasta que se estudie el impacto en los ecosistemas y puedan éstos ser evaluados, especialmente en las repercusiones sobre focas, ballenas y osos polares,

114. *Vid.* SOBRIDO PRIETO, M., “Interpretation of Conventional Regimes Prior to UNCLOS: Fishing Rights Recognized in the Svalbard Treaty (1920)” *La contribución de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar a la buena gobernanza de los mares y océanos. The contribution of the United Nations Conference of the Law of the Sea to good governance of the oceans and seas*, 1 vol. IV Colloque ordinaire de l’Association Internationale du Droit de la Mer. J. M. SOBRINO HEREDIA, ed., Universidad de La Coruña, Editoriali Scientifica, Napoli, 2014, pp. 200-222.

115. La pesca en el Ártico ha estado tradicionalmente limitada por la falta de atractivo comercial y por la presencia de hielo que hacía imposible su explotabilidad. Con el cambio climático las perspectivas han cambiado: el salmón, el bacalao del Atlántico, el eglefino y otras especies atractivas desde el punto de vista comercial se trasladarán a aguas más frías. Al mismo tiempo, especies antes inexplorables estarán accesibles, por ejemplo, el bacalao ártico. Por su parte, el alta mar al norte del Estrecho de Bering queda prácticamente libre de hielo en verano, con posibles candidatos a la explotación pesquera muy próximos como Corea del Sur, Japón y China. *Vid. in extenso*, BARNES, R., “International Regulation of Fisheries Management in Arctic Waters”. *German Yearbook of International Law* 54 (2011), pp. 193-230; MOLENAAR, E. J., “Arctic Fisheries Conservation and Management: Initial Steps of Reform of the International Legal Framework” *Yearbook of Polar Law* 1 (2009), pp. 427-463; STOKKE, O. S., ed., *Governing High Seas Fisheries: The Interplay of Global and Regional Regimes*. Oxford: Oxford University Press, 2001. STOKKE, O. S., “Geopolitics, Governance and Arctic Fisheries Politics” en *Global Challenges in the Arctic Region. Sovereignty, Environment and Geopolitical Balance*, E. CONDE y S. IGLESIAS, eds., Ashgate, London, 2015 (en prensa).

116. <http://www.oceansnorth.org/arctic-fisheries-letter>.

así como “el efecto sobre las poblaciones cuyo sustento y forma de vida dependen de estos recursos”.

Los cinco Estados ribereños del Ártico han tomado medidas a este respecto, llegando a un acuerdo en Nuuk (Groenlandia), en febrero de 2014, en el sentido de establecer medidas precautorias para prevenir cualquier explotación pesquera comercial en el Ártico central sin contar con la existencia de mecanismos regulatorios previos. Es, no obstante, un acuerdo de los Estados ribereños árticos respecto de un espacio no sometido a su jurisdicción, lo que plantea dudas acerca de su efectividad.

Sólo en parte las pesquerías del Ártico están potencialmente cubiertas por organizaciones regionales de ordenación pesquera, como es especialmente la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (NEAFC)¹¹⁷, pues el área de regulación de la Comisión de pesquerías del Atlántico Noroeste (NAFO) no llega hasta el océano Ártico¹¹⁸. Los ocho Estados árticos son partes, no obstante, del Acuerdo de Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces transzonales y altamente migratorias de 1995¹¹⁹. En base a estos precedentes, se viene reclamando bien la creación de una organización de pesquerías para el Ártico central, bien la iniciación de debates para gestionar las poblaciones de peces migratorias en el Ártico¹²⁰.

El problema que una organización de este tipo plantea para los Estados ribereños del océano Ártico es el relativo a que debe estar abierta a todos los Estados sobre una base no discriminatoria, lo cual implica que cualquiera podría participar de las cuotas asignadas¹²¹. M. Byers considera que la inclusión de la UE en las negociaciones de una organización de este tipo bajo el paraguas del Consejo Ártico podría ser beneficioso para el éxito de la organización, pues sería conveniente que la UE se uniera para contar así con un sistema del que participaran las grandes potencias pesqueras de la Unión: España, Portugal y Reino Unido y, en contrapartida, la inclusión de la UE como socio en las negociaciones pesqueras bajo el

117. El mapa del área de regulación de la NEAFC se puede consultar en <http://www.neafc.org/page/27>.

118. <http://www.nafo.int/fisheries/frames/fishery.html>.

119. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/fish_stocks_agreement/CONF164_37.htm.

120. De hecho, tal idea ya ha sido propuesta por el Congreso de los Estados Unidos (una resolución conjunta de agosto de 2007 para iniciar debates internacionales y adoptar medidas necesarias con otras naciones para negociar un acuerdo para la gestión de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios en el Ártico: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110sjres17rcs/pdf/BILLS-110sjres17rcs.pdf>).

121. Esto ocurre con la NEAFC, que tiene entre sus miembros a Japón y Corea del Sur aunque la Convención NEAFC se aplica sólo a las aguas que están más allá de la ZEE del Noreste de EEUU, Este de Canadá y Suroeste de Groenlandia.

paraguas del consejo Ártico podría dar espaldarazo a su solicitud como miembro observador permanente ante el Consejo¹²².

– Riesgos para la seguridad de la navegación marítima

Dejando a un lado la cuestión de la protección general del medio ambiente ártico, el segundo y relacionado gran reto a la seguridad de la región viene relacionado con la seguridad de la navegación en un espacio como éste, lógicamente problemático por sus particulares condiciones físicas, que hacen especialmente difícil una navegación segura¹²³.

Precedentes en la regulación internacional de esta cuestión se encuentran en el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS) de 1974, enmendado en diversas ocasiones y al que se han añadido diversos protocolos, o el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos (SAR), de 1979, ambos concluidos bajo los auspicios de la OMI, si bien el cénit de la cooperación regional en la materia se ha producido con la conclusión del Acuerdo sobre cooperación en búsqueda y rescate marítimo y aeronáutico en el Ártico¹²⁴, de 2011, bajo el paraguas del Consejo Ártico. La necesidad de negociar un tratado de ese tipo se encuentra en la elevada peligrosidad de la navegación por aguas árticas, al existir múltiples icebergs poco visibles, la posibilidad de que los buques queden encallados en rutas poco profundas o más sencillamente por el mal tiempo o la falta de cartas náuticas.

A nivel universal, pero a partir del trabajo desarrollado en el Consejo Ártico, en el Informe de Evaluación de la Navegación Ártica (AMSA, *Arctic Marine Shipping Assessment*) que se adoptó en 2009, en el Grupo de Trabajo sobre Evaluación y Control del Ártico, se señalaba, entre otros importantes riesgos, la inexistencia de reglas generales para la navegación en el hielo y para la seguridad del Ártico y de los marinos en dichas condiciones, así como la inexistencia de estándares medioambientales obligatorios diseñados en el marco de la OMI para barcos que operan en el Ártico. En este

122. Vid. BYERS, M. and BAKER, J., *op. cit.*, pp. 182-184.

123. Vid. BLANCO-BAZÁN, A., "Specific Regulations for Shipping and Environmental Protection in the Arctic: The Work of the International Maritime Organization". *International Journal of Marine and Coastal Law* 24 (2009), pp. 381-386; CHIRCOP, A., "The Growth of International Shipping in the Arctic: Is a Regulatory Review Timely?" *International Journal of Marine and Coastal Law* 24 (2009), pp. 335-380; VANDERZWAAG, D.; A. CHIRCOP, E. FRANCKX, *et al.*, *Governance of Arctic Marine Shipping*, Halifax, NS: Dalhousie University, Marine and Environment Law Institute, 2008. <http://library.arctic.portal.org/391/1/AMSA-Shipping-Governance-Final-Report---Revised-November-2008.pdf>.

124. Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic, May 12, 2011, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about/documents/category/20-main-documents-from-nuuk>.

sentido, el informe recomendaba a la OMI establecer unos estándares de obligado cumplimiento para el Ártico, dando por ejemplo carácter obligatorio a las Directrices de la OMI de 2009 para la navegación en aguas polares (*Guidelines for Ships Operating in Polar Waters*) que a su vez actualizaron y ampliaron el ámbito de aplicación de las Directrices de 2002 para barcos que operan en aguas árticas cubiertas de hielo. El Consejo Ártico manifestó su conformidad con el Informe y tanto en la Declaración de Tromsø (2009) como en la Declaración de Nuuk (2011) solicitó de la IMO que transformara las Directrices en un *Polar Code*, un instrumento jurídico obligatorio, que ha sido finalmente adoptado en noviembre de 2014 –por el Comité de seguridad Marítima de la OMI– y en mayo de 2015, por el Comité de Protección del Medio Ambiente Marino de la OMI. Con partes obligatorias y otras meramente recomendatorias, entrará en vigor a través de enmiendas a los Convenios SOLAS y MARPOL en enero de 2017. A esta normativa internacional ha de sumarse la regional y la estatal de los ribereños del océano Ártico.

4.3. INTERESES EN PRESENCIA

El proceso de cambio climático, lleno de riesgos e incertidumbres, pero también de oportunidades, ha determinado un interés político en la región ártica, interés desde dentro de los propios Estados árticos, que han venido elaborando sus estrategias árticas o documentos de intención política hacia la región, así como respecto de actores externos a la misma, lo que nos permite indagar en el estado de la cuestión en lo que a los principales “actores árticos” se refiere¹²⁵.

4.3.1. Estados Árticos

La región ártica es política y geográficamente diversa. Los ocho Estados árticos son miembros permanentes del Consejo Ártico y se extienden geográficamente a lo largo de tres regiones continentales: Norteamérica, Europa y Eurasia. Para situarlos de una forma más precisa en el marco geopolítico, conviene decir que cinco de los Estados árticos son Estados ribereños del Océano Ártico, conocidos por ello como los *Arctic 5*. Cuatro de los *Arctic 5* son Estados miembros de la OTAN, EEUU es el gran hegemon mundial, y dos, Canadá y Rusia, son dos gigantes geográficos, además, uno de ellos es el antiguo superpoder durante la Guerra Fría que pretende, de tiempo en tiempo, recobrar esferas de protagonismo internacional.

125. *Vid. in extenso*, HUEBERT, R.; H. EXNER-PIROT; A. LAJEUNESSE; J. GULLEDGE, “Climate change & international security: The Arctic as a Bellwether”. Arlington, Virginia: Center for Climate and Energy Solutions, 2012 <http://www.c2es.org/publications/climate-change-international-arctic-security/>.

Como señala PERRAULT, Canadá¹²⁶ y Rusia¹²⁷ no sólo comparten su enormidad geográfica, también identidades socio culturales en el Ártico. Para ambos, su soberanía ártica es algo más que su integridad territorial, es algo que está vinculado a su identidad nacional, ello explica que durante la última década los gobiernos de Canadá y Rusia hayan utilizado una retórica ártica nacionalista, ambiciosa, defensiva y en cierto sentido agresiva. Esta retórica se ha visto alimentada por su identidad política, el interés militar creciente en la región y el deseo de incrementar su estatus y posición en la escena internacional.

El Ártico es la principal prioridad de la política exterior noruega¹²⁸, especialmente por lo que se refiere a sus oportunidades comerciales y sociales. Por su parte, Rusia es el principal actor en la política noruega hacia el Ártico y también su principal preocupación. El gobierno noruego ha tratado de reforzar su papel como importante productor energético y tecnológico, y ha presionado a sus socios en la OTAN para llevar la alianza más hacia el Norte (algo en lo que hasta el momento ha tenido un éxito relativo, por la oposición de Canadá, mientras que el primer objetivo sí se ha visto cumplido).

Estados Unidos¹²⁹, un Estado ribereño del Ártico a través de Alaska, siempre ha otorgado un alto valor a su seguridad nacional y siempre ha mantenido el principio de la libertad de los principales océanos. Lo hace con respecto al Ártico aunque no es Estado signatario de la CNUDM, y en términos generales ha mantenido un perfil discreto en relación con la región, confiando sus intereses de seguridad a su socio, Canadá. No obstante, el interés progresivo de EEUU en la región será la norma más que la excepción.

Dinamarca¹³⁰, el último de los *Arctic 5*, es considerado un caso peculiar: su Estrategia hacia el Ártico tiene una perspectiva global, pero las oportunidades económicas, el conocimiento científico y la cooperación global son componentes fundamentales de sus políticas. No obstante, fue

126. La Estrategia del Norte (2009) <http://www.northernstrategy.gc.ca/index-eng.asp>.

127. La Estrategia Rusa para el Ártico (2008), titulada "Los fundamentos de la política estatal de la federación de Rusia en el Ártico hasta 2020 y más allá" <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>.

128. La Estrategia Noruega hacia el Polo Norte (2006) <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/strategien.pdf>.

129. Fue el primer país en desarrollar una Estrategia hacia el Ártico, renovada en 2013, y desde 1994 cuenta con una Directiva Presidencial para la región ártica, actualizada en enero de 2009. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/20090112-3.html>.

130. Vid. Estrategia Danesa para el Ártico de agosto de 2011 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/mss-denmark_en.pdf.

idea de Dinamarca ser la sede de la Conferencia de Ilulissat en 2008, y también es necesario tener en cuenta que Groenlandia será probablemente independiente antes de 2030, con lo cual Dinamarca perderá su principal “activo” ártico.

Para Finlandia¹³¹, Islandia y Suecia¹³², tres Estados sin costa ártica, las cuestiones de soberanía y de seguridad nacional no parecen tan relevantes como para los *Arctic 5*. En sus políticas son elementos centrales la seguridad medioambiental, la prosperidad económica y la cooperación internacional. Suecia ha sido el último de los ocho Estados árticos en adoptar una estrategia nacional que se refiere principalmente a la perspectiva de desarrollo humano. La Estrategia de Finlandia se refiere más a cuestiones económicas.

Por lo que se refiere a Islandia¹³³, su potencial económico está en el corazón de su estrategia en la medida en que pretende ser un Singapur ártico. Asimismo, su Estrategia se refiere a los *Arctic 5* y su Conferencia de Ilulissat, tratando de buscar mayor cooperación internacional al señalar que Islandia es “el único país situado enteramente en el Ártico” y que por ello debería ser considerado un Estado ártico costero de carácter regional¹³⁴.

Todos los Estados Árticos reiteran su confianza en el Consejo Ártico como el principal foro intergubernamental para reforzar la cooperación regional y la gobernanza en la región. Asimismo, todos ellos han manifestado su creencia en que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante, CNUDM) es el principal marco jurídico para regular sus intereses. Mantienen que las cuestiones de gobernanza y cooperación regional deberían ser asuntos de la estricta competencia de los Estados árticos, contando con la participación activa

131. Vid. Estrategia Finesa para el Ártico de junio de 2010 http://valtioneuvosto.fi/tiedos-tot/julkinen/pdf/2010/arktinen_strategia-0706/arktinen_strategia_070610.pdf.

132. Vid. La Estrategia Sueca para la región ártica (2011) <http://www.government.se/sb/d/14766/a/167998>.

133. Algo parecido a una Estrategia ártica es la Resolución del Parlamento islandés de 2011 que se puede consultar en <http://www.mfa.is/media/nordulandaskrifstofa/A-Parliamentary-Resolution-on-ICE-Arctic-Policy-Approved-by-Althingi.pdf>.

134. Vid. *in extenso*, PERRAULT, F., “The Political Tug-Of-War on Arctic Governance: China’s Journey to Permanent Observer Status” Spain-Singapore International Research Group. “The Arctic: The Geopolitical Challenge of the 21st Century. Two Views: one from the East, another from the West”, *Security and Defense Document.*, IEEE http://www.ieee.es/documentos/cuadernos-de-estrategia/detalle/Doc_SeguridadyDefensa_66.html.

de los representantes de las poblaciones indígenas –participantes permanentes ante el Consejo Ártico–¹³⁵.

4.3.2. Unión Europea¹³⁶

El Ártico representa para Europa un área de interés y relevancia estratégica de primer orden. Tres Estados miembros – Dinamarca (a través de Groenlandia), Finlandia y Suecia– tienen parte de su territorio en la región ártica e intentan influir la política europea hacia el Ártico, Noruega e Islandia son parte del Área Económica Europea y al mismo tiempo Rusia y EEUU son socios estratégicos de la UE.

Los intereses de la UE en la región han experimentado no obstante, una notable evolución, consecuente con el papel que aspiraba a tener en la zona y el que le han permitido realmente ostentar los Estados árticos más activos, los ribereños o *Arctic 5*. Así, ha pasado de centrarse en 2007 en los aspectos derivados del cambio climático y de seguridad a tratar de ser un actor influyente y responsable en la región que lucha por ser aceptado como tal¹³⁷. En efecto, los intereses de la UE en la región ártica comenzaron centrándose en los aspectos medioambientales, principalmente relacionados con el fenómeno del cambio climático. Posteriormente, la UE ha ido orientándose hacia los aspectos geopolíticos y estratégicos de dicho espacio, integrándolos en el diseño de su Política Marítima Integrada¹³⁸.

135. Vid. *in extenso*, CAMPINS ERITJA, M., “The European Union and the North: Towards the Development of an EU Arctic Policy?”, *Ocean Yearbook*, 27, 2013, pp. 460-466.

136. Vid. CONDE PÉREZ, E. “Arctic Geopolitics: Spanish Interests in the Arctic Region” Spain-Singapore International Research Group. “The Arctic: The Geopolitical Challenge of the 21st Century. Two Views: one from the East, another from the West”, *Security and Defense Document.*, IEEE http://www.ieee.es/documentos/cuadernos-de-estrategia/detalle/Doc_SeguridadyDefensa_66.html.

137. Vid. AIROLDI, A., *The European Union and the Arctic: Policies and Actions* Copenhagen: ANP, 2008, http://www.norden.org/da/publikationer/publikationer/2008-729/at_download/publicationfile; BORG, J., “Opportunities and Responsibilities in the Arctic Region: The European Union’s Perspective”. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 69.3 (2009), pp. 517-522; MAURER, A., “The Arctic Region-Perspectives from Member States and Institutions of the EU”, *Working Paper*, FG 02, 2010/04, September 2010, SWP Berlin. Sobre las competencias de la Unión Europea para actuar en el Ártico, KOIVUROVA, T., KOKKO, K., DUYK, S., SELLHEIM, N. y STEPIEM, A., “The present and future competence of the European Union in the Arctic”, *Polar Record*, vol. 48 (4), pp. 361-371.

138. El Libro Azul sobre una Política Marítima Integrada (2007) y su Plan de Acción son los primeros documentos que abordan la cuestión ártica desde la perspectiva de la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Una política marítima integrada para la Unión Europea*, Bruselas, 10.10.2007 COM (2007) 575 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0575:FIN:ES:PDF>.

Los ámbitos de interés de la UE en la región ártica abarcan, no obstante, diferentes aspectos como el medio ambiente, la energía, el transporte y las pesquerías¹³⁹. La UE ha participado intensamente en foros políticos cuyos logros son notables, como la Dimensión Nórdica¹⁴⁰ y ha venido colaborando con Rusia, Noruega, Islandia, Finlandia y Suecia en el Consejo Euroártico de Barents¹⁴¹. La UE es uno de los mayores inversores en investigación ártica así como respecto del desarrollo las comunidades indígenas y locales.

Un importante momento en la evolución de la política de la UE hacia el Ártico viene determinado por la preocupación acerca de una posible “carrera por los recursos del Ártico” ejemplificada en el hecho de que en 2007, la Federación de Rusia plantaría una bandera de titanio en la cordillera sumergida de Lomonósov proclamando “el Ártico es ruso”. Así, en marzo de 2008, la Comisión y el Alto Representante en Política Exterior emitieron

139. Para examinar el repertorio de las actividades que la UE ha venido desarrollando en el Ártico, Vid. European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy Joint Staff Working Document *The inventory of activities in the framework of developing a European Union Arctic Policy* accompanying the document Joint Communication to the European Parliament and the Council Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps Brussels, 26.6.2012, SWD (2012) 182 final. http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/arctic_ocean/documents/swd_2012_182_en.pdf. Vid. Dahlbäck BJÖRN, Lize-Marié VAN DER WATT, Kamil JAGODZIŃSKI, Paula KANKAANPÄÄ (2014): *European Arctic Initiatives Compendium*. Preparatory Action, Strategic Environmental Impact Assessment of development of the Arctic. Arctic Centre, University of Lapland en <http://www.articinfo.eu/en/news/compendium>.

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

141. La primera manifestación de un interés específico de la UE hacia la región ártica tiene lugar en el Consejo Europeo de Helsinki de 1999, con el lanzamiento de la Dimensión Nórdica por parte de la UE, tratando de abarcar una extensa área geográfica, desde el Noreste de la Federación Rusa en el Este a Islandia en el oeste. Sus objetivos son la promoción de la estabilidad, prosperidad y desarrollo sostenible del Norte de Europa a través de la cooperación transfronteriza entre la UE, Islandia, Noruega y la Federación Rusa. Canadá y los Estados Unidos tienen estatuto de observadores. También participan el Consejo Ártico, el Consejo Euroártico de Barents y el Consejo Nórdico de Ministros. La Dimensión Nórdica es un ámbito particular de la Política Europea de Vecindad, que se aplica primordialmente al Mar Báltico y en menor medida a la región de Barents. Hasta 2004 su principal función fue la coordinación de la asistencia económica procedente de programas de terceros Estados en la zona. Aunque tiene una eminente dimensión regional, es un elemento de la cooperación bilateral entre la UE y la Federación Rusa. En este contexto se han desarrollado proyectos de cooperación teniendo como centro el Ártico, alrededor de la denominada “ventana Ártica”, que a su vez incluye la participación del Consejo Ártico y de los Consejos subpolares (Consejo Euro-Ártico de Barents, Consejo de los Estados del Mar Báltico y Consejo Nórdico de Ministros).

un documento conjunto sobre cambio climático y seguridad internacional, en el que se trataban los riesgos para la UE derivados del progresivo deshielo del Ártico y de una potencial carrera por los recursos. También el Parlamento Europeo en su Resolución de octubre de 2008 abordaba esta misma cuestión y miraba con preocupación las aspiraciones soberanistas de Rusia, poniendo énfasis en la necesidad de un tratado para la región Ártica¹⁴². Por su parte, en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 22 de noviembre de 2008, “La Unión Europea y la región ártica”¹⁴³ se trataron diversas cuestiones controvertidas, que han determinado que algunos Estados árticos hayan vetado reiteradamente el ingreso de la UE como observador en el Consejo Ártico, muy recientemente, en abril de 2015, con el veto de Rusia en la reunión ministerial de Iqaluit del Consejo Ártico, como medida de retorsión frente a la sanciones que la UE le viene aplicando por el conflicto abierto en Ucrania. Una de esas cuestiones, es la que hace referencia al Reglamento 1007/2009 del Parlamento y del Consejo sobre el comercio de productos de la foca¹⁴⁴. Otra cuestión que se abordaba en la Comunicación y que puso sobre alerta a los países árticos, fue la propuesta de una moratoria para las pesquerías en el Ártico Central, fuera de las Zonas Económicas Exclusivas (en adelante, ZEE) de los Estados árticos hasta que se adoptara un tratado al respecto, aspecto que en la actualidad está en discusión¹⁴⁵.

Quizá debido a estos inconvenientes y reveses políticos, en las conclusiones del Consejo sobre las cuestiones árticas –Consejo de Asuntos Exteriores, de 8 de diciembre de 2009– los asuntos de seguridad y de geopolítica ártica desaparecen y se adopta, en sustitución, una visión mucho más cercana a los intereses de los Estados árticos miembros de la UE¹⁴⁶, de formas que la organización adquiere un perfil mucho más modesto en sus propuestas hacia la región. En diciembre de 2009 el Consejo de la UE

142. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=P6-RC-2008-0523&format=XML&language=ES>.

Vid. CAMPINS ERITJA, M., *loc. cit.*, pp. 475-478.

143. COM 2008 (763 final) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0763&from=ES>.

Vid. CINELLI, C., “La cuestión ártica y la Unión Europea”. *Revista española de relaciones internacionales* 1 (2009), pp. 138-163, y, de la misma autora, “Legal Status and Environmental Protection of the Arctic Sea-Ice: European Perspectives” y PELAUDEIX, C., “EU-Greenland relations and sustainable development in the Arctic”, ambos en *Global Challenges in the Arctic Region. Sovereignty, Environment and Geopolitical Balance*, E. CONDE y S. IGLESIAS, eds., Ashgate, London, 2015 (en prensa).

144. DOUE L286/36, 31 octubre 2009.

145. Vid. más atrás en este mismo trabajo, epígrafe 4.2.3.

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

("Conclusiones sobre cuestiones árticas") dio a la Estrategia de la CE una evaluación positiva y la aprobó como el primer estadio en la formulación de una política de la UE en cuestiones árticas para afrontar los intereses y responsabilidades de la UE. Asimismo el Consejo reconocía la particular vulnerabilidad del Ártico y su importancia crítica para el sistema climático mundial reconociendo asimismo al Consejo Ártico como la principal entidad para la cooperación circumpolar¹⁴⁷.

La cuestión del estatuto de observador permanente de la UE en el Consejo Ártico sigue pendiente, pues en la Reunión Ministerial del Consejo Ártico en Kiruna (Suecia, 2013), la solicitud presentada por la Unión no obtuvo el consenso suficiente, y en la muy reciente (abril 2015) de Iqaluit, se topó con el veto de Rusia. Las implicaciones prácticas que de ello se puedan derivar son mínimas, pero sin embargo, el valor simbólico que para la UE tiene ser miembro observador del Consejo Ártico, es importante. No en vano, doce Estados no árticos ya ostentan ese estatus, entre ellos, España, así como nueve organizaciones intergubernamentales o interparlamentarias y once organizaciones no gubernamentales. Por su parte, en la reunión de Kiruna fueron admitidos como observadores permanentes las potencias emergentes de Asia (China, India, Japón, Corea del Sur y Singapur) más Italia, especialmente interesadas en la explotación y navegación por el Ártico y cuyas industrias de construcción de barcos pueden sacar grandes beneficios derivados de la obtención de contratos de construcción de buques especialmente preparados para atravesar los Pasos oceánicos, especialmente el Paso Norte.

En este sentido, la incapacidad de acceder a dicha condición ha determinado que la UE se haya esforzado por ser reconocida como un legítimo actor con legítimos intereses en la región. A la vista del Comunicado conjunto al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el *Desarrollo de una Política Europea hacia la región ártica: avances desde 2008 y próximos pasos*¹⁴⁸, donde la Comisión Europea y el Alto Representante para la Política Exterior señalan el balance y objetivos de la política a seguir en el Ártico por parte de la UE, se puede deducir que dicho balance es altamente positivo, por lo que es más que evidente que la negativa a concederle el estatuto de observador permanente responde a intereses políticos basados en la intención de excluir de la gobernanza del Ártico a un importante actor en la escena internacional como es la UE.

147. Vid. OFFERDAL, K., "The EU in the Arctic: In Pursuit of Legitimacy and Influence". *International Journal* 4 (2011).

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

4.3.3. Pueblos indígenas

Ha habido asentamientos humanos alrededor del Océano Ártico durante milenios. En la actualidad, diversos pueblos indígenas del Ártico se reparten entre las fronteras de los Estados árticos.

- Los Inuit (alrededor de 155.000) viven en cuatro Estados árticos: Canadá, Dinamarca, Rusia y los EEUU.

- Los Sami (alrededor de 70.000) viven también en cuatro Estados: Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia.

- Los Athabaskans y Gwich'in (unos 55.000) en Canadá y EEUU.

- Los Aleutianos (15.000) en la cadena de las Islas del mismo nombre, repartidos entre EEUU y una pequeña parte de ellos en Rusia.

- Más unos 250.000 miembros de otras poblaciones indígenas repartidos en Rusia.

En términos de condiciones de vida, los mejor situados son los Sami seguidos de los Inuit de Groenlandia, mientras que la situación del resto de las poblaciones indígenas deja más bien mucho que desear, a pesar de encontrarse en países muy desarrollados: una situación económica precaria más la pérdida de sus tradicionales modos de vida así como una escasa participación en la vida política explican que las tasas de suicidio de los Inuit de Canadá sean, por ejemplo, las más altas del mundo, 30 veces por encima del promedio nacional¹⁴⁹.

Por lo que se refiere al ejercicio de sus derechos¹⁵⁰ y concretamente al derecho de autodeterminación en su dimensión interna, en los Estados en los que habitan estas poblaciones indígenas, la situación es bien dispar:

- Los Sami fueron las primeras poblaciones indígenas del Ártico a las que se reconoció derechos de participación política. Se crearon Parla-mentos Sami en Noruega en 1989, Suecia, 1993, Finlandia, 1996, que sirven para administrar fondos y para participar en el proceso de adopción de

149. Cf. BYERS, M., with BAKER, J., *International Law and the Arctic*, Cambridge University Press, 2013, p. 218.

150. Partimos de un concepto de poblaciones indígenas y de una noción acerca de lo que han de ser sus derechos básicos, conforme con el Derecho Internacional. Así, la definición que de poblaciones indígenas se contiene en el Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas (Relator Especial, MARTÍNEZ COBO). Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías. Capítulo V. Definición de las poblaciones indígenas (E/CN.4/Sub.2/ 1982/2/Add.6). Por su parte, manejamos los principales instrumentos internacionales para la protección de las poblaciones indígenas o para la protección de los derechos humanos desde una perspectiva general.

decisiones a nivel nacional. Asimismo, desde el año 2001 se reúnen en la Conferencia Parlamentaria Sami, que ha elaborado un “Proyecto de Convención Sami”¹⁵¹ que en su artículo 3 reconoce a favor de los Sami y como obligación de los tres Estados nórdicos, “el derecho de determinar su propio desarrollo económico, social y cultural y de gestionar sus propios recursos naturales”¹⁵².

– Es especialmente significativa la situación de los Inuit de Groenlandia, que a través del Acta de autogobierno aprobada en referéndum en 2008, han pasado a asumir sus responsabilidades en asuntos judiciales, policía y de control de los recursos naturales y no sería de extrañar que, en poco tiempo, pasara a ser el primer Estado indígena independiente del mundo¹⁵³.

– En general se ha venido considerando por la doctrina que los derechos de las poblaciones indígenas tanto en Canadá como en los Estados Unidos se reconocen internamente por ambos Estados sin tener en consideración sus obligaciones derivadas del Derecho Internacional¹⁵⁴. Los Inuit de Canadá, a través de una serie de acuerdos sobre propiedad de la tierra concluidos con los Inuvialuit de Yukon y de Labrador, han logrado un alto grado de autodeterminación. Los Inuit de las costas del Ártico y de la Bahía de Hudson han adquirido su propio estatuto jurídico en la estructura federal de Canadá. El territorio de Nunavut, es una grandísima región autónoma de Canadá, con el 85% de la población indígena. Su autonomía se extiende a cuestiones como servicios sociales, educación, salud y administración de justicia, pero la cuestión clave es que el gobierno central de Canadá mantiene el control sobre los recursos. Por lo que se refiere a los Estados Unidos, tiene su propia legislación doméstica en relación con los nativos de Alaska: este territorio pasó a ser el Estado número 50 de los Estados Unidos en 1959 y se promulgó el *Alaska Native Claims Settlement Act* (ANCSA) en 1971, que otorga a los nativos derechos sobre el territorio y compensaciones económicas a cambio de sus reclamaciones sobre la tierra. Los nativos de Alaska deben gobernar y administrar sus posesiones a través de corporaciones regionales y locales, que no es, no obstante, el sistema tradicional de autogobierno que habían seguido hasta el momento¹⁵⁵.

151. <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Nordic%20Sami%20Convention.pdf>.

152. Sobre el Proyecto de Convención Sami, *Vid.* KOIVUROVA, T., “The Draft for a Nordic Saami Convention”, *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 6, 2006/7, pp. 103-106.

153. *Vid.* LOUKACHEVA, N., “Arctic indigenous peoples’ internationalism: in search of a legal justification”, *The Polar Record* 45.1 (January, 2009), pp. 51-58.

154. *Vid.* BANKES, N., “Land Claim Agreements in Arctic Canada in Light of International Human Rights Norms”, *Yearbook of Polar Law*, (2010), pp. 175-231.

155. *Cf.* KOIVUROVA, T. and STEPIEN, A., *loc. cit.*, p. 130.

– En Rusia, las poblaciones indígenas prácticamente no cuentan con oportunidades reales de autogobierno, habiéndose definido la geografía de la autodeterminación política en Rusia como “archipelágica”¹⁵⁶.

– Dentro de un concepto amplio de “autogobierno o autodeterminación” destacan los derechos sobre la tierra y sus recursos reconocidos por los Estados árticos a sus poblaciones indígenas, máxime teniendo en cuenta el potencial económico derivado de la explotación de las tierras árticas y sus recursos. Destaca así el *Finnmark Land Act*¹⁵⁷ aprobado por el Parlamento de Noruega en el año 2005, cuyo objetivo es el reconocimiento de los derechos de gestión y aprovechamiento de la región de Finnmark “de una forma equilibrada y sostenible ecológicamente teniendo en cuenta los intereses de la cultura Sami, la ganadería de renos, la actividad económica y la vida social de los habitantes del condado y del público en general”.

Más allá de la gran relevancia que la protección de los derechos de las poblaciones indígenas pueda tener, la relevancia de éstas como actores que tipifican la política y los intereses presentes en el Ártico, se deriva de su importante papel adquirido en la toma de decisiones en cuestiones árticas¹⁵⁸, así como de su capacidad de actuar ante instancias internacionales en defensa de dichos intereses:

- M. BYERS y J. BAKER destacan el papel representado por el Consejo Circumpolar Inuit (CCI), que reúne a los Inuit de Alaska, Canadá, Groenlandia y Rusia, que representa a los Inuit ante el Consejo Ártico y ante el Foro de Naciones Unidas sobre Asuntos Indígenas. El CCI ha sido importante en el logro del Acta de autogobierno inuit en Groenlandia, de su retirada de las Comunidades Europeas, así como en asuntos medioambientales, tal y como la negociación de la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. En la estructura del Consejo Ártico como principal foro de cooperación, fue determinante la labor realizada por los sami y los inuit en aras de conseguir para los pueblos indígenas del Ártico el estatus de “Participantes Permanentes”. Asimismo, también en el seno del Consejo Ártico, tanto el CCI como el Consejo Sami presionaron a favor

156. Vid. FONDAHL, G., “Freezing the frontier? Territories of traditional nature use in the Russian Arctic”, *Progress in Planning* 47 (4), (1997), pp. 60-61.

157. Puede ser consultado en su versión inglesa en http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=244972.

158. Vid. KOIVUROVA, T. and HEINÄMÄKI, L., “The Participation of Indigenous Peoples in International Norm-making in the Arctic”, *Polar Record* 42 (2006), pp. 101-109. IGLESIAS SÁNCHEZ, S., “Arctic Indigenous Peoples and their role in Arctic Governance” en *Global Challenges in the Arctic Region. Sovereignty, Environment and Geopolitical Balance*, E. CONDE y S. IGLESIAS, eds., Ashgate, London, 2015 (en prensa).

del consenso como método de adopción de decisiones, lo que significa que los Estados miembros pueden utilizar su poder de veto en nombre de las poblaciones indígenas. En 2008, al no haber sido invitados a la Conferencia de Ilulissat, el CCI elaboró la Declaración Inuit de Soberanía Circumpolar en el Ártico¹⁵⁹, una llamada de atención de las poblaciones indígenas de la región hacia la necesidad de incluir a los inuit en cualquier proceso futuro de toma de decisiones en la región¹⁶⁰.

- Por lo que se refiere a la capacidad –limitada– de actuar de las poblaciones indígenas ante instancias internacionales, no se puede dejar de recordar que fue Sheila Watt-Cloutier, Presidenta de la ICC, en su propio nombre y en el otros 62 inuits designados, quien presentó una petición¹⁶¹ ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en nombre y por cuenta de todos los inuit de las regiones árticas de Estados Unidos de América y de Canadá, afectados por el impacto del cambio climático en la región. Los demandantes se apoyaban en los hallazgos del ACIA, 2004¹⁶². Consideraban a Estados Unidos responsable por el incumplimiento de la Declaración Americana de Derechos Humanos y otros instrumentos de protección de los derechos humanos, así como sus obligaciones derivadas del Convenio Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas. Aunque la Comisión declaró su incompetencia para entrar en el fondo del asunto en 2006, sin embargo se decidió a investigar la interrelación entre cambio climático y derechos humanos¹⁶³. El 23 de abril de 2013, el Consejo Athabaskano planteó una petición similar ante la Comisión, en este caso contra Canadá y tratando de que la Comisión declarase que Canadá no

159. La Declaración puede ser consultada en <http://www.inuitcircumpolar.com/sovereignty-in-the-arctic.html>.

160. Vid. BYERS, M. and BAKER, J., pp. 226-230.

161. <http://www.inuitcircumpolar.com/files/uploads/icc-files/FINALPetitionICC.pdf>.

162. ACIA, "The Changing Arctic: Indigenous Perspectives", Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

163. Vid. CASTILLO DAUDÍ, M., "Cambio climático y derechos humanos: el asunto de los inuit ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos" en *Cambio climático, Energía y Derecho Internacional: Perspectivas de Futuro*, GILES CARNERO, R. (Coord.), Thomson Reuters Aranzadi, 2012: 207-219; TORRECUDRADA GARCÍA-LOZANO, S., "El cambio climático y los pueblos indígenas" en *El cambio climático en el Derecho Internacional y comunitario*, A. REMIRO y FERNÁNDEZ EGEA, R. M., eds., Fundación BBVA, Madrid, 2009, pp. 291-312; KOIVUROVA, T., DUYCK, S. and HEINÄMÄKI, L., "Climate Change and Human Rights" In *Climate Change and the Law*, Erkki J. HOLLO, Kati KULOVESI, Michael MEHLING (Eds.), *Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice*, vol. 21, Dordrecht: Springer, 2013, pp. 287-325.

protege sus derechos humanos al no regular adecuadamente sus emisiones de carbono negro¹⁶⁴.

5. CONCLUSIONES

1. Desde que se tiene conocimiento de la magnitud del incierto proceso de cambio climático en el Ártico, se viene alertando acerca de una suerte de “carrera descontrolada por sus vastos recursos”: si bien es cierto que los Estados árticos han emprendido una carrera por obtener datos científicos para extender sus espacios soberanos hacia el centro del Polo Norte –especialmente por lo que se refiere a la plataforma continental extendida en los términos del artículo 76 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar–, desde una perspectiva general puede hablarse del Ártico como un espacio de cooperación, si bien no exento de ciertos riesgos y amenazas derivados del proceso de cambio climático.
2. La cooperación en el espacio ártico como amplia región –un tanto indefinida en sus límites–, se pone de manifiesto de diversas formas: diferentes disciplinas jurídicas interactúan en el Ártico, hablándose incluso del surgimiento de un “Derecho Polar” y mostrando la complejidad de los principales retos que enfrenta la zona; el Consejo Ártico es el principal foro de cooperación internacional, cuyo futuro para llegar a ser organización internacional es muy prometedor; apenas existen conflictos de soberanía o de delimitaciones marítimas y, los que restan, apuntan a una solución pacífica, basada en las clásicas premisas del Derecho Internacional.
3. Los cambios que implica el complejo proceso de cambio climático son retos que sólo pueden ser abordados con ciertas perspectivas de éxito desde la cooperación internacional. Sin embargo, el cambio climático abre también todo un mundo de oportunidades, riesgos e intereses capaces de llegar a generar tensiones. Nuevas rutas oceánicas; la delimitación de una plataforma continental ampliada que puede hacer desaparecer –dependiendo de los desarrollos y la práctica que tenga lugar sobre la base de las peticiones presentadas ante la Comisión de Límites de la

164. Arctic Athabaskan Council, AAC, 2013. Petition to the Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief From Violations of the Rights of Arctic Athabaskan Peoples Resulting From Rapid Arctic Warming and Melting Caused By Emissions of Black Carbon By Canada, http://www.ecojjustice.ca/files/aac-petition-april-2013/at_download/file.

Plataforma Continental– el concepto de Zona Internacional de Fondos Marinos y Oceánicos; una preocupación por la regulación de las pesquerías que puede hacer desaparecer la libertad de pesca del alta mar, incluso la noción del alta mar; los riesgos para la seguridad del tráfico marítimo, así como los medioambientales...todo apunta a un posible conflicto de intereses entre los Estados ribereños del Ártico –los poderosos *Arctic 5*– y los interesados en el uso de estos nuevos espacios libres de hielo, que ha de resolverse sobre las premisas del tradicional Derecho Internacional o estableciendo nuevas normas para el mismo. A este respecto, no es improbable que dicho ordenamiento se adecúe a las necesidades de los más poderosos Estados árticos, provocando un nuevo equilibrio internacional, especialmente en lo que a navegación y pesca en el alta mar se refiere.

4. En el espacio jurídico ártico no se puede hablar, en todo caso, de uniformidad. Con diversas variables, los Estados árticos –especialmente los Estados ribereños de este océano– mantienen en general una actitud conservadora acerca del ordenamiento que debe aplicarse a la región, confiando en el Consejo Ártico como principal instancia de cooperación entre ellos. Al mismo tiempo, sin embargo, algunos Estados –caso de Canadá y Rusia– hacen una relectura del clásico Derecho del Mar en su favor, en lo que se refiere al estatuto de los respectivos pasos oceánicos de los que son ribereños; otros Estados, tradicionalmente reticentes a las organizaciones internacionales –caso de Estados Unidos–, son en cambio favorables al establecimiento de una Organización Internacional de Pesquerías para el Ártico Central, frente a otros, como Noruega. Desde el punto de vista del Derecho Internacional de las poblaciones indígenas, existen importantes matices en cuanto al régimen de protección en la legislación interna de unos y otros Estados árticos y en cuanto al nivel de implementación del Derecho Internacional en la materia, y sin embargo, en la región, las poblaciones indígenas del Ártico desarrollan un papel no conocido en ninguna otra zona del planeta, a través de su nivel de influencia en las decisiones del Consejo Ártico como Participantes Permanentes.
5. Es muy destacable el papel que en un futuro próximo pueda desarrollar el Consejo Ártico, transformándose incluso en una organización internacional (los primeros pasos ya se han dado en este sentido con la creación de una Secretaría y con la conclusión de tratados internacionales de gobernanza del Ártico bajo sus auspicios) que no sólo aborde cuestiones medioambientales

y de desarrollo sostenible, sino también de seguridad entendida en un sentido amplio. El interés de los terceros por obtener un puesto de observador permanente en el Consejo es revelador de esta tendencia. En este sentido, a pesar de que a través del Consejo, los Estados árticos más prominentes –los ribereños del Océano Ártico– fijan la propia gobernabilidad de este espacio, los Estados de la región se han dado cuenta de la necesidad de incorporar un *equilibrio* entre la inclusión/exclusión de nuevos observadores permanentes y la idea de internacionalización/regionalización de este espacio. Es previsible que en el futuro inmediato este equilibrio de contrarios continúe. El objetivo parece ser el de “incluir” para “controlar”.

6. La UE ha sido un actor tradicionalmente interesado por motivos diversos en el Ártico. Su contribución al desarrollo económico, científico y social de la zona es notable. En consonancia con ello, la UE aspiró a influir en su reglamentación jurídica. En cambio, la reticencia de los sólidos Estados árticos –especialmente Canadá y Rusia– ha determinado una evolución en la política de la UE hacia la región. De esta forma, el perfil de la UE en la actualidad hacia el Ártico es más bajo, trata de aparecer como un legítimo actor con legítimos intereses en la zona, pero aún no ha visto recompensados sus esfuerzos con el estatuto de observador permanente en el Consejo Ártico. Un castigo político a todas luces injusto, dado el ingente repertorio de actividades e inversiones de la UE en la región.

En resumen, el Ártico está inmerso en un proceso de transformación sin precedentes. Los factores que mayor transformación provocarán son globales en naturaleza y las consecuencias, en términos de cambios ecológicos y de desarrollo, afectarán a toda la región ártica. Ningún Estado actuando solo puede abordar estos cambios. La cuestión clave es cómo hacer posible que los mecanismos de cooperación existentes sigan funcionando para mantener los recursos críticos del medio marino ártico, al mismo tiempo que las poblaciones indígenas se benefician de nuevas oportunidades y al mismo tiempo se protege su tradicional modo de vida. Esta enorme tarea necesita ser abordada con prontitud y el Derecho Internacional tiene algo que decir¹⁶⁵.

165. Cf. HUEBERT, R. and YEAGER, B., *A new sea. The need for a regional agreement on management and conservation of the Arctic Marine Environment*, WWF International Arctic Programme, Oslo, Norway, 2008, pp. 4-5.

