

LA «CUESTIÓN ÁRTICA» Y LA UNIÓN EUROPEA¹

Claudia Cinelli*

RESUMEN

La cuestión ártica ha adquirido recientemente un nuevo auge en el seno de la UE. La Comunicación de la Comisión Europea de 2008, La Unión Europea y la Región Ártica, marca el comienzo de un proceso de concienciación de la UE sobre la importancia de la cuestión ártica en un contexto global que, más allá de una política exterior, ha sentado las bases para una futura política ártica en el marco de la política marítima integrada de la Unión, hacia una gobernanza multilateral del Ártico para alcanzar un correcto equilibrio entre el objetivo prioritario de preservar el medio ambiente ártico y la necesidad de utilizar los recursos de forma sostenible.

Palabras claves: Ártico; Unión Europea; Cambio Climático; Globalización; Política Marítima Integrada.

ABSTRACT

The arctic question is coming under increasing EU attention. The 2008 European Commission Communication, The European Union and the Arctic Region, shows the beginning of an awareness process of the Arctic's importance in a global context which, further away a foreign policy, it provides the basis for a future EU Arctic Policy pursuant to its Integrated Maritime Policy, towards an Arctic multilateral governance in order to achieve the right balance between the priority goal of preserving the Arctic environment and the need for sustainable use of resources.

Key Words: Arctic, European Union; Climate Change; Globalization; Integrated Maritime Policy.

¹ Por conveniencia se utilizará el término “Unión Europea (UE)” a lo largo de este estudio, aunque el de “Comunidad Europea (CE)” debería ser, por lo menos hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, el término jurídicamente correcto para las políticas internas comunitarias.

* Claudia Cinelli (claudia@us.es) es personal investigador en formación del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Sevilla.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. DE UNA COMBINACIÓN GEOPOLÍTICA...; A) Los Estados árticos y la UE; B) El efecto rebote en la cooperación internacional ártica; C) La “ventana ártica” de la Dimensión Septentrional de la UE; III. ...HACÍA UNA NUEVA TOMA DE CONCIENCIA: LA FUTURA POLÍTICA ÁRTICA COMUNITARIA; A) El origen: nuestra preocupación común por el Ártico; B) El Parlamento Europeo y la analogía Ártico-Antártico; C) La Comisión Europea y el paraguas jurídico de la CNUDM; 1. *Las bases para una política ártica de la Unión: los intereses de la UE...*; 2. *...frente a los de los Estados (ribereños) árticos...*; 3. *... sin olvidarse de los de la Humanidad...*; V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Con la llegada del nuevo milenio, a pesar de que el Ártico siga siendo una de las zonas más prístinas de la Tierra², el fenómeno de derretimiento de los hielos y de su efecto combinado con el incremento del desarrollo tecnológico, ha producido gradualmente una mejora en la accesibilidad a sus recursos vivos y no vivos y a nuevas rutas de navegación.

En términos antes no imaginados, se ha venido presentando un nuevo y amplio abanico de posibilidades de exploración y explotación, que plantea distintas problemáticas relacionadas no sólo con la soberanía y/o jurisdicción de los Estados árticos -a saber, Canadá, Dinamarca (Groenlandia); Estados Unidos; la Federación de

² Todavía no hay consenso en la definición del espacio físico al que llamamos “Ártico”. Entre otros, dos han sido los métodos más utilizados para delimitar su límite geográfico: por un lado, el criterio del trazado de la llamada “línea del crecimiento del árbol”, es decir, la línea isotérmica de 10° C (en el mes más cálido, julio) más allá de la cual la temperatura no permitía el crecimiento de árboles en ningún período del año; por otro lado, ante la variabilidad de la temperatura, se ha ido formando un mayor consenso en torno a la adopción de la llamada “línea del círculo polar ártico”, identificada en el paralelo de latitud norte 66° 33' de acuerdo con el sistema cartográfico. De cualquier forma, en distintos programas de investigación se ha optado por diferentes delimitaciones del “Ártico”, en función de las exigencias requeridas por los temas de estudio. V. los mapas del área ártica cubierta por el Programa de Supervisión y Evaluación (AMAP, *Geographical Coverage*: <http://www.amap.no>) y por el Informe sobre el Desarrollo Humano en el Ártico (YOUNG, Oran R., EINARSSON, Niels, *Arctic Human Development Report*, Stefansson Arctic Institute, 2004, p. 17-19).

Rusia; Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia-, sino también con los derechos y obligaciones que de ahí derivarían para otros Estados (España, por ejemplo³), otras entidades con intereses en el Ártico -en particular, las Comunidades Europeas/Unión Europea (UE)- y, en última instancia, la Humanidad.

Como consecuencia de ello, el Ártico se ha convertido hoy en día en un espacio objeto tanto de pretensiones individuales como de preocupaciones comunes por el equilibrio ecológico, geopolítico y económico del planeta. En otras palabras, un espacio donde se enfrentan los intereses de los Estados y los de la comunidad internacional en su conjunto.

De ahí la esencia de la *cuestión ártica*: una cuestión tan clásica de Derecho Internacional (soberanía de los Estados), pero con un futuro que se manifiesta en la época presente de cambio climático y globalización, fenómenos ambos “multiplicadores de amenazas” contra las que la UE ha venido luchando desde hace ya años tanto en un contexto europeo como internacional.

En el marco de la lucha internacional contra el cambio climático y desde un punto de vista primordialmente medioambiental, la UE ha abarcado, en un primer momento, los cambios (actuales y potenciales) que está experimentando el Ártico. A continuación, ha empezado a prestar atención también a sus consecuencias geopolíticas y estratégicas hasta el punto de que, de acuerdo con los últimos acontecimientos políticos, parece estar convirtiendo el calentamiento ártico en un gran desafío para la nueva Política Marítima Integrada⁴. Reconociendo claramente la interconexión de toda la materia relativa a los océanos y mares y consciente de que sus políticas en ámbitos como el medio ambiente, la energía, la investigación, el transporte y la pesca tienen repercusiones directas para el

³ En marzo de 2007, tras la comunicación de Noruega a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental relativa, *inter alia*, a la delimitación marítima de algunas áreas del océano Ártico, la Misión Permanente de España ante las Naciones Unidas puso en conocimiento del Secretario General el envío de una nota verbal a Noruega, en la que aclaró su posición sobre los espacios marinos alrededor del archipiélago de Spitsbergen (Svalbard) en el océano Ártico y los que se pudiesen generar a partir de dicho archipiélago. En este sentido, España, en cuanto Estado parte del Tratado relativo al mencionado archipiélago (Tratado de París, 1920), reserva sus derechos relativos a la explotación de los recursos existentes en la plataforma continental de acuerdo con los artículos 2, 3, 7 y 8 del Tratado de París [v. infra nota n. 12]. Por su parte, la Misión Permanente de Noruega ante las Naciones Unidas, el 27 de marzo de 2007 subrayó su soberanía sobre el Archipiélago según el artículo 1 del Tratado de París y objetó que este último no tiene que influir en modo alguno sobre la interpretación y la aplicación de las normas de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 (CNUDM) y las competencias atribuidas a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental. [Cf. *Commission on the limits of the continental shelf*: <http://www.un.org/Depts/los/clcs>].

⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, *Una política marítima integrada para la Unión Europea*, 10 de octubre de 2007, COM (2007) 575 final.

Ártico, la *cuestión ártica* ha adquirido recientemente un nuevo auge en el seno de la UE. Así, desde final de 2008, está fomentando, según manifiesta el propio Parlamento Europeo, “la concienciación sobre la importancia de la región del Ártico en un contexto global mediante una política ártica específica de la Unión Europea”⁵.

II. DE UNA COMBINACIÓN GEOPOLÍTICA...

En palabras de Peter Croker, miembro de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, el Ártico es “el único lugar en el planeta donde un número de países rodean de manera cerrada a un océano. Además muchos espacios se solapan, a diferencia de los linderos normales que se definen en el espacio en que comienza otro país”⁶.

Entre otros, el espacio ártico se solapa en parte con el espacio europeo. La existencia de un espacio geográfico euro-ártico ha traído consigo una combinación geopolítica ocasionada básicamente por las relaciones entre los Estados árticos y la UE, por su “efecto rebote” en la cooperación internacional para el Ártico y, finalmente, por la apertura de una “ventana ártica” en la Dimensión Septentrional de la UE.

A) Los Estados árticos y la UE

En sus relaciones con la UE, los Estados árticos se dividen en tres categorías: los Estados miembros (Dinamarca, Finlandia y Suecia), los Estados asociados (Noruega e Islandia) y los socios estratégicos (Canadá, Estados Unidos y la Federación de Rusia).

i) Comenzando por los Estados miembros, Dinamarca se adhirió a las Comunidades Europeas en 1973. De todas maneras, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) no se aplica a la región autónoma de las Islas de Feroe⁷. Por otra parte, tras su incorporación automática, el Tratado de Groenlandia de 1984, en vigor desde el 1 de febrero de 1985, puso fin a la aplicación de los Tratados en el territorio de Groenlandia

⁵ Resolución del Parlamento Europeo sobre la gobernanza del Ártico, de 9 de octubre de 2008, párr. 3.

⁶ REYNOLDS, Paul, *Ártico: la nueva fiebre del oro*, [en línea] *BBC Mundo.com*. 26 de octubre de 2005. [Consulta: 4 de mayo de 2009].

⁷ Art. 299.6(a) del TCE.

y estableció relaciones especiales entre la CE y dicho territorio de acuerdo con el régimen aplicable a los países y territorios de ultramar⁸. Sólo más recientemente, se aprecian esfuerzos adicionales de la UE en la cooperación con Groenlandia para la gestión de su frágil medio ambiente y para la superación de los retos a los que hace frente su población⁹.

En cambio, sin destacar particulares detalles en relación con el Ártico, Finlandia y Suecia adquirieron la condición de miembros de la UE en 1994¹⁰.

ii) Pasando ahora a los Estados asociados, Noruega e Islandia son partes del Acuerdo mediante el que se crea el Espacio Económico Europeo (EEE) desde su celebración en 1992, como lo fueron también Finlandia y Suecia.

A diferencia de Islandia, que dedica más atención a los asuntos marítimos -en particular, pesca y rutas de navegación-, Noruega participa muy activamente en el desarrollo de distintas políticas europeas relevantes, directa o indirectamente, para el Ártico. Noruega y la UE cooperan en una amplia gama de asuntos, que va del calentamiento ártico a la seguridad energética, hasta el punto de que, recientemente, se ha planteando la alternativa de una nueva forma de asociación¹¹, aunque la exclusión del archipiélago de Spitsbergen (Svalbard) del EEE sigue suscitando algunas divergencias¹².

⁸ De ahí que el art. 188 TCE disponga la aplicación a Groenlandia de los arts. 182-187 TCE, y que Groenlandia aparezca entre los países y territorios de ultramar a los que se aplican esas disposiciones de la cuarta parte del TCE, sin perjuicio de las disposiciones específicas para Groenlandia que figuran en el Protocolo sobre el régimen particular aplicable a Groenlandia, incorporado como Anexo al TCE.

⁹ Visto el Libro Verde de la Comisión Europea, *Relaciones futuras entre la UE y los territorios de ultramar*, COM (2008) 383, Groenlandia recibe una importante ayuda financiera de la Unión, pues para el período 2007-2013 se le han asignado 25 millones de euros para Programas de Acciones anuales de ayuda a la educación y la formación personal, además de los 15,8 millones de euros que se le destinan cada año en relación con actividades pesqueras.

Nótese que el pasado 25 de noviembre de 2008 se celebró un nuevo referéndum sobre el autogobierno de [Groenlandia](#) que, al haber obtenido un resultado positivo, producirá efectos a partir del [21 de junio de 2009](#), [Día Nacional de Groenlandia](#). Se trata de un hito importante para el proceso de autonomía (¿hacia la independencia?) de Groenlandia, pues pasará a tener aún más competencias de autogobierno en áreas estratégicas, mientras que los asuntos exteriores, salvo casos puntuales, seguirán siendo principalmente competencia de [Dinamarca](#) [*Greenland Home Rule Government*: <http://uk.nanoq.gl>].

¹⁰ Nótese que el TCE contiene disposiciones específicas para las Islas finlandesas Åland (art. 299.5).

¹¹ *EU External Relations/Norway*: http://ec.europa.eu/external_relations/norway/index_en.htm

¹² El acuerdo sobre el EEE no se aplica al archipiélago de Spitsbergen (Svalbard) en virtud del Protocolo n. 40 a dicho acuerdo. El archipiélago está sujeto a un régimen jurídico específico establecido por el Tratado de París de 1920 en el que, por un lado, se confiere a Noruega la plena y absoluta soberanía sobre el mismo y, por otro, se garantiza el ejercicio de sus derechos de explotación de los recursos a los otros Estados parte en el mencionado Tratado.

iii) Finalmente, entre los socios estratégicos, la Federación de Rusia es el mayor beneficiario de las iniciativas de la UE en el Ártico, siendo la misma uno de los principales actores de la Dimensión Septentrional de la Política Europea de Vecindad, materia a la que se dedicará particular atención más adelante. Canadá y Estados Unidos, por el contrario, son Estados observadores.

Además de la Dimensión Septentrional, la UE está llevando una estratégica agenda de cooperación bilateral con cada uno de los tres socios que se materializa en la celebración de cumbres anuales, dedicando en las mismas, a lo largo de estos últimos años, una particular atención a los asuntos relacionados con el Ártico. Baste hacer referencia a las últimas cumbres de 2008, para apreciar la delineación de un camino hacia un nuevo terreno de entendimiento, sobre todo, en materia de suministro energético, cambio climático y seguridad internacional¹³.

En definitiva, si bien es verdad que la UE en cuanto tal, en un primer momento, no manifestó un interés específico en la región del Ártico, los Estados árticos (miembros, asociados o socios de la Unión) han atraído a la UE hacia el Ártico, lo que supuso un “efecto rebote” en la cooperación internacional ártica.

B) El “efecto rebote” en la cooperación internacional ártica

Mientras el continente Antártico ocupó durante los primeros años de la Guerra Fría el centro de atención de la Comunidad Internacional y contribuyó a la afirmación del concepto de Patrimonio (en realidad, de la Herencia) Común de la Humanidad, el océano Ártico permaneció en un discretísimo lugar en la escena internacional, a lo que, paradójicamente, contribuyó su delicada posición geoestratégica entre las dos superpotencias (Estados Unidos y la antigua URSS).

¹³ Debe hacerse notar, no obstante, que las relaciones entre la UE y los Estados Unidos no dedican, por el momento, particular atención al Ártico. En este sentido, a partir de 1994 los Estados Unidos han venido desarrollando una política específica para el Ártico en cuyo marco han llevado a cabo relaciones exteriores de carácter bilateral, principalmente con Canadá y la Federación de Rusia, al margen de sus relaciones con la UE. De todas maneras, la Comisión Europea está promoviendo una política transatlántica que apoya la adaptación del medio ambiente marino ártico al cambio climático en el marco interdisciplinar de un proyecto piloto entre investigadores europeos y estadounidenses [*Arctic Transform: Transatlantic Policy Options for Supporting Adaptation in the Marine Arctic*: <http://www.arctic-transform.eu/>].

Este sonoro silencio internacional sobre el Ártico duró hasta los años noventa, cuando la distensión política internacional brindó la oportunidad de comenzar una cooperación internacional para el Ártico.

Así, a partir del comúnmente denominado “momento Murmansk” -en referencia a la ciudad rusa en la que, bajo el lema *Polo Norte, polo de paz*, Mijail Gorbachov pronunció un famoso discurso en 1987-, se multiplicaron los esfuerzos para que el Ártico se convirtiera en “un lugar *habitabile* en beneficio de los Estados (árticos y no árticos), de Europa y de la Comunidad Internacional en su conjunto”¹⁴.

Los esfuerzos desembocaron en la materialización de una cooperación internacional ártica en la que concurren una cooperación estrictamente circumpolar –aplicable a todo el espacio ártico y realizada entre todos los Estados árticos–, y una cooperación “subpolar” –concerniente a una parte del espacio ártico o realizada entre algunos de los Estados árticos y Estados y otras entidades no árticas (la UE, por ejemplo) en espacios aledaños al Ártico–, que, aunque autónomas, son estrictamente interdependientes.

Entre 1989 y 1991, por iniciativa finlandesa, se organizaron distintos encuentros entre los ocho Estados árticos que llevaron a la firma en 1991 de la Declaración de Rovaniemi, en la que se adoptó la Estrategia Ártica de Protección Medioambiental y que, más tarde, en 1996, se formalizaría en una cooperación circumpolar institucionalizada a través del Consejo Ártico¹⁵.

La UE no está (por el momento) presente en el Consejo Ártico, ni siquiera como entidad observadora. En cambio, sí que lo está en las distintas políticas “subpolares”,

¹⁴ M. Gorbachev's speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the order of Lenin and the gold star of the city of Murmansk, [en línea], 1 de octubre de 1987. Disponible en Web: http://www.barentsinform.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf. [Consulta: 4 de mayo de 2009].

¹⁵El Consejo Ártico [<http://www.arctic-council.org/>] se compone de los ocho Estados árticos y se complementa mediante la participación de entidades observadoras, que son tanto Estados no árticos, incluida España, como otras entidades y organizaciones no gubernamentales internacionales (árticas y no árticas). Asimismo, confiere a dichas organizaciones de los pueblos indígenas el estatuto de participantes permanentes con derecho pleno de participación activa y consulta.

Sus competencias se desarrollan en el ámbito de la protección del medio ambiente ártico en relación con el desarrollo sostenible de los pueblos indígenas y se materializa mediante la puesta en marcha de un plan central de acción sexenal adoptado de conformidad con la regla de la unanimidad, bajo la dirección bienal de un Estado-Presidente (actualmente, Noruega) elegido conforme a un criterio de rotación y coordinado a través de la Secretaría del Consejo Ártico, establecida en Tromsø (Noruega). La implementación del plan central de acción se realiza a través de la descentralización del desarrollo de programas a través de los seis Grupos de Trabajo existentes hoy en día, cada uno con su propia secretaría, que coordina las competencias y funciones de acuerdo con la declaración por la que fueron establecidos. Estos Grupos de Trabajo y programas son los siguientes: el Programa Ártico de Acción contra la Contaminación (ACAP); el Programa Ártico de Supervisión y Evaluación (AMAP); la Conservación de la Flora y Fauna Árticas (CAFF); la Prevención, Preparación y Respuestas de Emergencia (EPPR); la Protección del Medio Ambiente Marino (PAME) y el Desarrollo Sostenible (SDWG).

desarrolladas de simultáneamente a la política circumpolar, en espacios adyacentes al espacio ártico -a saber, Europa del Norte, mar Báltico y la región euro-ártica de Barents.

Muy brevemente, ya en 1952, los cinco Estados árticos de Europa del Norte con sus regiones autónomas (Dinamarca con Groenlandia y las Islas Feroe, Finlandia con el archipiélago Åland, Noruega, Islandia y Suecia) establecieron el primer Consejo subpolar de carácter interparlamentario: el Consejo Nórdico¹⁶. Años más tarde, en 1971, se creó otro de carácter intergubernamental: el Consejo Nórdico de Ministros¹⁷.

Tal y como se ha visto con antelación, la UE, paso a paso, integró a los Estados nórdicos, ya sea como Estados miembros o como Estados asociados. Por su parte, todos ellos respaldaron tanto la iniciativa danesa-alemana como la noruega para la puesta en marcha de nuevos cauces de cooperación subpolar con los Estados del mar Báltico y los del espacio euro-ártico de Barents. Como consecuencia, el respaldo nórdico trajo consigo la presencia de la UE, pues la Comisión Europea se constituyó como miembro originario de los nuevos Consejos que se establecieron en 1992 y 1993: el Consejo de los Estados del Mar Báltico¹⁸ y el Consejo Euro-Ártico de Barents¹⁹, respectivamente.

La pluralidad institucional de la cooperación subpolar (nórdica, báltica y euro-ártica) se reconduce a una cierta unidad pues, por un lado, además de la Comisión Europea, los seis Estados árticos que son miembros del Consejo Euro-Ártico de Barents (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia y Suecia) son también miembros del Consejo del Mar Báltico. Por otro lado, el Consejo Nórdico de Ministros desempeña una particular función de integración mediante programas comunes para las zonas adyacentes. En estos programas, originariamente, se incluía también la región ártica, pero a partir de 2003, se le está dedicando un programa específico, en el que se involucra a todos los demás Consejos subpolares y a la UE.

¹⁶ *Nordic Council*: <http://www.norden.org/start/start.asp>.

¹⁷ *Nordic Council of Ministers*: <http://www.norden.org/web/NMR/sk/index.asp>.

¹⁸ *Council of Baltic Sea States*: <http://www.cbss.st/>. Fue establecido en Copenhague por los Ministros de Asuntos Exteriores y está compuesto por la Comisión Europea, Alemania, Dinamarca, Estonia, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega, Polonia, Rusia y Suecia.

¹⁹ *Barents Euro-Arctic Council*: <http://www.beac.st/>. En el marco de la cooperación euro-ártica, lanzada a raíz de la Declaración de Kirkenes de 1993, a las actividades del Consejo Euro-Ártico de Barents, hay que añadir las del Consejo Regional de Barents [<http://www.beac.st/?Deptid=25231>], compuesto por representantes de trece condados o equivalentes y un representante de los pueblos indígenas de las zonas más al norte de Finlandia, Noruega, Suecia y el noreste de Rusia, y cuya función es la de garantizar la participación activa de la sociedad civil y de los pueblos indígenas en los mencionados planes de acción.

Ahora bien, la importancia de la presencia de la UE en la cooperación subpolar se desprende por su “efecto rebote” en la cooperación circumpolar, cuya evidencia se pone de manifiesto en la coordinación y colaboración establecida entre los Consejos subpolares y el Consejo Ártico.

Baste pensar que el Consejo Nórdico de Ministros tiene el estatuto de entidad observadora en el Consejo Ártico junto con el Comité Permanente de la Conferencia de Parlamentarios de la Región del Ártico (SCPAR) que, siendo un órgano parlamentario creado en el seno del Consejo Nórdico en 1994, comprende tanto el Parlamento Europeo como las delegaciones nombradas por los parlamentos nacionales de los Estados árticos²⁰.

Además, a partir de 1997 se produjo una cierta coordinación entre la Agencia Europea sobre Medio Ambiente (AEMA) y el Grupo de Trabajo AMAP del Consejo Ártico para la preparación de informes sobre el medio ambiente ártico con particular atención a los efectos del calentamiento terrestre en el Ártico, así como sus retro-efectos a escala global.

Entre dichos informes adquiere particular relevancia *El medio ambiente ártico: perspectivas europeas. ¿Por qué Europa debería preocuparse?* (2004)²¹, en cuya elaboración participó también el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Este informe fue un input que desencadenó, en conjunto con otros acontecimientos, el auge del proceso de concienciación sobre las importantes interconexiones existentes entre la *cuestión ártica* y la UE.

Pero, ya en 1999, aunque en un contexto de política exterior, la UE había lanzado una nueva política de vecindad -la llamada “Dimensión Septentrional”- para las zonas europeas del Ártico (y no solo), en la que, de acuerdo con una combinación geopolítica, participan activamente todos los Consejos subpolares y el Consejo Ártico.

En definitiva, el “efecto rebote” de las relaciones internacionales entre los Estados árticos y la UE en la cooperación internacional ártica llevó a la UE, en un primer momento, a estar indirectamente presente en el Ártico y, a continuación, a asomarse

²⁰*Standing Committee of Parliamentarians of the Arctic Region (SAPAR):* <http://www.norden.org/arktis/uk/arkparlarkenkom.asp?lang=6>

²¹[KÜNITZER](#), Anita, *Arctic Environment: European Perspectives. Why should EU care?* [en línea]. European Environment Agency- UNEP Regional Office for Europe, 2004. Disponible en Web: www.eea.europa.eu/publications/

directamente a la cooperación internacional ártica mediante la apertura de la “ventana ártica” en su dimensión septentrional.

C) La “ventana ártica” en la Dimensión Septentrional de la UE²²

En el seno del Consejo Europeo de Helsinki, en 1999 la UE lanzó la acción “Dimensión Septentrional” como un nuevo marco de política de vecindad para las zonas de la Europa Septentrional. El objetivo era tanto fomentar el diálogo para reforzar la estabilidad, el bienestar y el desarrollo sostenible, como estimular el comercio, las inversiones y la explotación de los recursos vivos y no vivos en el marco de una cooperación regional que abarcara el amplio espacio que va desde las zonas europeas (sub)árticas hacia el mar Báltico, incluyendo las zonas adyacentes, y del noroeste de la Federación de Rusia en el Este hacia Islandia y Groenlandia en el Oeste.

Si bien es verdad que la Dimensión Septentrional no está específicamente pensada para el Ártico, de todas formas abrió una “ventana ártica” que proporcionó a la UE la idea de un nuevo panorama de cooperación. En efecto, se ha materializado como un proyecto común de la UE, Noruega, la Federación de Rusia e Islandia, en el que participan activamente los Consejos subpolares y el Consejo Ártico.

Al mismo tiempo, con los Estados Unidos y Canadá, la UE mantiene un diálogo permanente gracias al estatuto de dichos Estados sus *status* de Estados observadores. En particular, la UE coordina con los Estados Unidos, su acción “Dimensión Septentrional” con la acción estadounidense “Iniciativa de Europa Septentrional”, sobre todo en los ámbitos de medio ambiente, salud pública y cooperación judicial²³. Por lo que concierne a Canadá, la UE colabora en proyectos que giran en torno a la creación de una red telemática de salud, al establecimiento de una reunión de expertos UE-Canadá sobre silvicultura, a la investigación tecnológica en el Ártico, a los pueblos indígenas, al desarrollo sostenible y a un programa de intercambio universitario²⁴.

El programa de la Dimensión Septentrional ha venido ampliándose gradualmente, pues en 2001 inició un plan específico de cooperación medioambiental (NDPE)

²² *EU Northern Dimension*: http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/index.htm

²³ *EU External Relations/US*: http://ec.europa.eu/external_relations/us/index_en.htm

²⁴ *EU External Relations/Canada*: http://ec.europa.eu/external_relations/canada/index_en.htm

centrado principalmente en la Federación de Rusia en relación, particularmente, con problemas relativos a la seguridad y residuos nucleares.

Además, bajo la presidencia danesa de la UE, en 2002 se dedicó más atención a los asuntos relativos al Ártico. En este sentido, se celebró la conferencia “La Dimensión Septentrional y el Ártico” en Ilulissat (Groenlandia), donde se subrayó la importancia de una “ventana ártica” en la Dimensión Septentrional como imprescindible apertura hacia un nuevo contexto de cooperación en materia de protección del medio ambiente, desarrollo sostenible de los pueblos indígenas e investigación científica²⁵.

Además, en 2003, siempre en el marco de la Dimensión Septentrional, se puso en marcha la cooperación para la salud pública y el bienestar social (NDPHS) en temas como el control de la propagación de enfermedades transmisibles peligrosas (VIH/SIDA, tuberculosis), la prevención de las enfermedades provocadas por el estilo de vida así como la promoción de un estilo de vida saludable en toda la región septentrional, incluso la zona ártica.

En cualquier caso, no fue hasta el 2006 cuando se empezó a hablar de una nueva política de Dimensión Septentrional que intensificara el papel de los Consejos subpolares y el Consejo Ártico y combinara transversalmente los ámbitos de aplicación de la cooperación septentrional con los de la cooperación sub/circumpolar.

La nueva Dimensión Septentrional se inició conjuntamente por los líderes de la UE, Rusia, Noruega e Islandia en la Cumbre celebrada en Helsinki el 24 de noviembre de 2006, donde se aprobaron dos documentos que establecieron un nuevo Plan de Acción: el Documento de la Política Marco de la Dimensión Septentrional y la Declaración Política de la Dimensión Septentrional, en los que se abordaron los desafíos de la Europa del Norte, en particular, su frágil medio ambiente y los problemas socio-económicos que afrontan sus habitantes.

Dos años después, el 28 de octubre de 2008, tuvo lugar en San Petersburgo una reunión ministerial sobre la Dimensión Septentrional, celebrada al margen de la 5ª Reunión del Consejo Permanente de la Asociación Unión Europea-Rusia. La reunión ministerial permitió elogiar los progresos logrados en el ámbito del Plan de Acción de 2006, en especial, a través de la NDPE dirigida por el Banco Europeo de Reconstrucción

²⁵ *Northern Dimension and the Arctic Window*. Disponible en Web: <http://www.mfa.is/speeches-and-articles/nr/1908>. [Consulta: 4 de mayo de 2009].

y Desarrollo y de la NDPHS dirigida por Noruega. Además, los participantes destacaron la eficacia, la pertinencia y la originalidad de la “ventana ártica” en la Dimensión Septentrional como un ejemplo exitoso de nuevas fronteras de cooperación euro-ártica.

En el marco de este clima de satisfacción con el nivel de cooperación entre la Dimensión Septentrional, los Consejos subpolares y el Consejo Ártico, los días 25 y 26 de febrero de 2009, en el seno del Parlamento Europeo, se constituyó el Primer Foro Parlamentario de la Dimensión Septentrional para coordinar las políticas de los distintos órganos europeos y sub/circumpolares de carácter interparlamentario. Y, aún más, a través del mencionado Foro, la Dimensión Septentrional se involucra finalmente en el Consejo Ártico, pues dicho foro ha alcanzado el estatuto de entidad observadora.

No obstante los logros de la Dimensión Septentrional, las crecientes preocupaciones comunes en torno al Ártico no han permitido que la UE se limitase a mirarlo desde una ventana sino que han desembocado en una nueva toma de conciencia. La misma, más allá del desarrollo de una política exterior por razones geográficas (pero sin desplazarla), abre la puerta a los asuntos internos (marítimos) de la UE, dejando expedito el camino para una futura política ártica de la Unión.

II.HACIA UNA NUEVA TOMA DE CONCIENCIA: LA FUTURA POLÍTICA ÁRTICA DE LA UNIÓN

El comienzo del proceso de concienciación de la UE sobre la importancia de la cuestión ártica y el fomento del mismo en un contexto global mediante la puesta en marcha de una política específica de la UE para el Ártico, se inscribe en un marco general de cambio de perspectiva de las relaciones de Europa con los océanos y los mares que la rodean: a saber, los océanos Atlántico y Ártico y los mares Mediterráneo, Báltico, del Norte y Negro.

La encrucijada de la relación con el medio marino en un contexto de cambio climático y rápida globalización supone un importante reto para Europa pues, por un lado, la tecnología y los conocimientos técnicos permiten obtener mayores beneficios del medio marino, mientras que, por otro lado, estas mismas oportunidades provocan conflictos por el aprovechamiento y el deterioro del medio ambiente.

Consciente de que Europa debe hacer frente a este reto global con urgencia, en 2006, la Comisión Europea adoptó el Libro Verde *Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*²⁶, en el que forja una nueva visión para la gestión de la interacción entre Europa y el medio marino que, de acuerdo con un enfoque holístico, alcance una integración entre las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo sostenible. Por ello, la Comisión propone el establecimiento de una nueva forma de concebir y ejecutar la política comunitaria.

Teniendo en cuenta las interacciones entre distintos sectores, la división de las políticas en compartimentos estancos resulta ser actualmente inadecuada. En cambio, se muestra necesario adoptar nuevos instrumentos intersectoriales aprovechando las sinergias de las actuaciones comunes en el marco de un contexto político coherente.

En este sentido, hablando de innovación dentro de un contexto cambiante, la Comisión hace particular referencia a las actuales circunstancias de cambio (climático y geoestratégico) que el océano Ártico está experimentando y, finalmente, toma conciencia de que la lucha contra el cambio climático en el Ártico podría convertirse en un gran desafío para la política marítima de la UE.

Bajo la premisa fundamental de que cada región marítima es única y necesita atención individual al equilibrar su utilización de manera sostenible, un año más tarde, en octubre de 2007, la Comisión sienta las bases generales de una nueva política marítima integrada²⁷.

La Política Marítima Integrada de la UE descansa en la toma de conciencia de la existencia de una indisoluble interconexión de la materia relativa a los océanos y mares con el deber de la UE de trabajar por una gobernabilidad internacional más eficaz de los asuntos marítimos en el marco del cual, entre otros, resulta imprescindible prestar más atención a las preocupaciones comunes ante las consecuencias geopolíticas del cambio climático. A este respecto, la Comisión preanunció que presentaría en 2008 un informe sobre las cuestiones estratégicas específicamente relativas al océano Ártico. Y en efecto, el 20 de noviembre de 2008 la Comisión Europea adoptó la Comunicación *La Unión Europea y la Región Ártica*, poniendo la primera piedra de una futura política específica

²⁶ COM (2006) 275 final, 7 de junio de 2007.

²⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, *Una política marítima integrada para la Unión Europea*, 10 de octubre de 2007, COM (2007) 575 final.

para el Ártico en el marco de las iniciativas estratégicas de la UE, incluida la política marítima integrada²⁸.

A) El origen: nuestra preocupación común para el Ártico

Ante las preocupaciones comunes de la comunidad internacional por los cambios climáticos terrestres y sus consabidos efectos adversos, en 2004, como se ha mencionado con antelación, se elaboró el Informe *El medio ambiente ártico: perspectivas europeas. ¿Por qué Europa debería preocuparse?*, en el que la AEMA, el Grupo de Trabajo AMAP del Consejo Ártico y PNUMA, tras un análisis transversal de las perspectivas europeas sobre el medio ambiente ártico, extrajeron como conclusión que la UE está inexorablemente ligada a la región ártica y se le atribuyó un potencial rol catalizador de las reacciones de los Estados árticos (ya sean miembros, asociados o socios de la UE) ante los desafíos globales que el Ártico supone.

Ello constituyó un importante punto de partida que despertó la toma de conciencia de la UE sobre la relevancia de su rol para hacer frente a las preocupaciones comunes por el medio ambiente ártico y sus repercusiones de carácter transversal y de alcance global.

En este sentido, a la vista del cambio climático como un fenómeno “multiplicador de amenazas”, las preocupaciones comunes se extendieron a las repercusiones de los cambios medioambientales en la dinámica geoestratégica del Ártico.

Las preocupaciones quedaron mucho más que justificadas cuando la expedición científica rusa *Arktika 2007* plantó una bandera de titanio, junto con un mensaje para las generaciones futuras, a 4261 metros de profundidad exactamente en la vertical del Polo Norte²⁹, punto más allá de la jurisdicción nacional donde la Federación de Rusia propuso la delimitación de su plataforma continental a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental.

²⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, *La Unión Europea y la región ártica*, de 20 de noviembre de 2008, COM (2008) 763 final. La Comisión Europea define la “región ártica” como la zona en torno al Polo Norte al norte del Círculo Polar Ártico que comprende el océano Ártico y los territorios de los ocho Estados árticos dentro de esa zona.

²⁹ *Russia Today*. 17 de septiembre de 2008. [Video]. Disponible en Web: http://www.russiatoday.com/Top_News/2008-09-17/Russia_plots_course_in_race_for_the_Arctic.html. [Consulta: 4 de mayo de 2009].

Fue aquella la primera vez que dos batiscafos llegaron a tal profundidad submarina y el éxito de la expedición se consideró un hito como el del primer paso del hombre sobre la Luna³⁰.

Ante la creciente importancia geopolítica y estratégica de la región Ártica, en marzo de 2008 la Comisión y el Consejo Europeo presentaron el informe *El cambio climático y la seguridad internacional*³¹, en el que, entre otros ejemplos de zonas donde el cambio climático está proporcionando una o varias amenazas para la seguridad internacional, se hacía referencia al Ártico. De este modo el informe subraya los “nuevos intereses estratégicos resultantes del izamiento de la bandera rusa y la necesidad creciente de abordar el debate sobre las nuevas demandas territoriales y el acceso a nuevas rutas comerciales por parte de distintos países que desafían la capacidad de Europa para garantizar efectivamente en la región sus intereses comerciales y sobre los recursos, y pueden ejercer presión en sus relaciones con socios clave”³².

En mayo de 2008, las preocupaciones comunes en torno al Ártico se intensificaron aún más cuando en ocasión de la Conferencia sobre el océano Ártico, celebrada en Ilulissat (Groenlandia), los Estados ribereños árticos - a saber, Canadá, Dinamarca (Groenlandia), la Federación de Rusia, Estados Unidos y Noruega- adoptaron la Declaración de Ilulissat.

En la Declaración de Ilulissat, los Estados ribereños árticos trataron de minimizar la importancia de los cambios subrayando el carácter potencial (que no actual) del impacto del fenómeno del cambio climático en el Ártico, así como de la posible explotación de sus recursos naturales³³. Asimismo, pusieron énfasis en la posición privilegiada y única que esos Estados ribereños tienen - de acuerdo con los principios y normas generales de Derecho Internacional existentes, en particular, el Derecho del Mar -, para hacer frente a los retos y oportunidades que la *cuestión ártica* está presentando.

³⁰ «“C’est comme le premier pas sur la lune!” Il n’est pas peu fier, le géologue Artour Tchilingarov...», «La Russie mène la ruée vers l’or noir de l’océan Arctique » [en línea], *Tribune de Genève*, 3 de agosto de 2007. [Consulta 4 de mayo de 2009].

³¹ Documento del Alto Representante y de la Comisión Europea al Consejo Europeo [S113/08].

³² *Ibid.*, p. 8.

³³ “The Arctic Ocean stands at *threshold* of significant changes. Climate change and the melting of ice have a *potential* impact on vulnerable ecosystems, the livelihoods of local inhabitants and indigenous communities, and the *potential* exploitation of natural resources” [Declaración de Ilulissat en la Conferencia del Océano Ártico, párr. 2. Disponible en Web: <http://uk.nanoq.gl>]. El énfasis no está en el original.

De este modo, no vieron necesario el desarrollo de un nuevo régimen jurídico internacional para regular el Ártico y se comprometieron a mantenerse atentos al desarrollo del océano y a seguir adoptando las medidas adecuadas³⁴, huyéndose particularmente de la que podría llamarse “analogía Ártico-Antártico” de la que el Parlamento Europeo se mostró partidario al referirse a la gobernanza del Ártico³⁵.

El Parlamento Europeo, en efecto, en su Resolución de octubre de 2008 sobre la gobernanza del Ártico, retomó las conclusiones de la conferencia auspiciada por el Consejo Nórdico de Ministros denominada *El Ártico: nuestra preocupación común* y celebrada en la misma ciudad de Ilulissat pocos meses después de la adopción de la mencionada Declaración de los Estados ribereños, concretamente los días 9 y 10 de septiembre de 2008. Pero, a su vez, introdujo de manera palpable perspectivas políticas (europeas) en contraste con las de estos últimos³⁶.

Siendo la cooperación nórdica, como se ha visto con antelación, un componente integral de la cooperación de ámbito más amplio de la UE, la susodicha conferencia, precedida de un estudio específico elaborado igualmente en el seno del Consejo Nórdico de Ministros, *La Unión Europea y el Ártico. Políticas y acciones*³⁷, representa un decisivo punto de inflexión para que la EU tome decisivamente conciencia de las fuertes interconexiones (ya no sólo por una combinación geopolítica) que la unen a la región ártica y, de ahí, la imprescindible necesidad de hacer frente a las preocupaciones comunes para el Ártico de manera coordinada y sistemática en cooperación tanto con los Estados árticos como con otras partes interesadas.

De acuerdo con la exigencia de cohesión entre la cooperación sub/circumpolar y las políticas de la UE, a la conferencia asistieron principalmente los ministros, políticos y representantes de instituciones de la UE, de Estados miembros de la UE, de asociados de la Dimensión Septentrional, del Consejo Nórdico, así como de los otros Consejos subpolares, del Consejo Ártico y de las organizaciones no gubernamentales de los pueblos indígenas. Sin ambición alguna de llegar a una posición común sobre el modo

³⁴ “We therefore see *no need to develop a new comprehensive international legal regime* to govern the Arctic Ocean. We will keep abreast of the developments in the Arctic Ocean and continue to implement appropriate measures” [Ibid., párr. 4]. El énfasis no está en el original.

³⁵ El Presidente de la Región Autónoma de Groenlandia, Sr. Enoksen, uno de los co-patrocinadores de la Conferencia de Ilulissat, lo dijo muy claramente: “we do not feel any need for a new legal regime *ad modum* the Antarctic Treaty” [Discurso de apertura de la Conferencia].

³⁶ *Common Concern for the Arctic*: <http://www.norden.org/conference.arctic2008/>

³⁷ AIROLDI, Adele, *The European Union and the Arctic. Policies and Actions*, ANP 2008. Disponible en Web: http://www.norden.org/conference.arctic2008/report_on_eu_policies.asp

para hacer frente a la *cuestión ártica* en un contexto global, pero con la pretensión de sentar las bases para una reflexión futura más a fondo, adoptaron un claro listado de preocupaciones comunes para el Ártico que surgen de los binomios: cambio climático/medio ambiente ártico, globalización/desarrollo local, explotación de recursos terrestres/marinos-renovables/no renovables. Y este objetivo fue alcanzado pues, como ya hemos indicado, las conclusiones de la Conferencia fueron retomadas por la Resolución del Parlamento Europeo sobre la gobernanza del Ártico y, poco más de un mes después, la Comisión Europea adoptó la Comunicación *La Unión Europea y la Región Ártica*, en la que presentó una perspectiva de análisis distinta a la del Parlamento Europeo.

B) El Parlamento Europeo y la analogía Ártico-Antártico

Entre las instituciones de la UE, el Parlamento Europeo ha venido dedicando especial atención a los asuntos relacionados con el Ártico. Su papel político activo en las acciones exteriores de la UE le ha permitido involucrarse en la cooperación internacional para el Ártico, sobre todo gracias a sus relaciones con el Consejo Nórdico, a su participación en la Conferencia de Parlamentarios de la Región Ártica y a la reciente constitución del Foro Parlamentario de la Dimensión Septentrional. Así, en su ámbito de actuación interno, ello ha desembocado en el fomento de la concienciación sobre la importancia de la región ártica en un contexto global mediante el desarrollo de una política comunitaria ártica.

Ya desde 2005, el Parlamento Europeo ha venido proponiendo a la Comisión Europea la elaboración de una *Carta para la gobernanza del Ártico* con el objetivo de desarrollar nuevas iniciativas estratégicas en cooperación con otras entidades interesadas a la vista de la cuarta campaña de investigaciones científicas intensivas tanto en el Ártico como en la Antártida, es decir, el IV Año Polar Internacional (API, marzo 2007- marzo 2009³⁸). La idea de una *Carta para la gobernanza del Ártico* fue retomada al comienzo del IV API y, unos meses antes de la finalización del mismo, quedó definitivamente desarrollada en la Resolución sobre la gobernanza del Ártico del 9 de octubre de 2008.

³⁸ Año Polar Internacional: <http://www.api-spain.es/>

La misma, teniendo en cuenta los últimos acontecimientos internacionales de carácter científico-político en relación con el Ártico, identifica una serie de cuestiones sobre las que habría de basarse una política del Ártico significativa en el seno de la UE y pide a la Comisión Europea que aborde en su próxima Comunicación, como mínimo, las siguientes cuestiones: cambio climático y medidas necesarias de adaptación, opciones políticas que respeten las posiciones de los pueblos indígenas, seguridad y tráfico marítimo, política energética, medio ambiente y desarrollo sostenible³⁹.

En particular, el Parlamento Europeo llama la atención sobre el hecho de que la Región Ártica “no se rige por ninguna norma o disposición multilateral específicamente redactada, porque nadie esperaba que pudiera convertirse en una vía marítima navegable o en una zona de explotación comercial”⁴⁰ y considera que la CNUDM de 1982, que todavía no ha sido ratificada por los Estados Unidos, “no fue redactada teniendo en cuenta las actuales circunstancias de cambio climático y las consecuencias extraordinarias de la fusión del hielo en las aguas del Ártico”⁴¹. Además, opina que “el tráfico marítimo en la Región no se rige por un mínimo de normas de seguridad, como existen en otras aguas internacionales, bien para la protección de la vida de las personas o para el medio ambiente”⁴².

En definitiva, ante la sensación de vacío jurídico o de difícil adaptación de las normas existentes a las características específicas del Ártico, el Parlamento Europeo recurre al instrumento jurídico de la analogía proponiendo un sistema de gobernanza para el Ártico inspirado en el de la Antártida. En otras palabras, un sistema de gobernanza para el Ártico en el interés de la Humanidad.

Sin proporcionar muchos más detalles sobre la analogía Ártico-Antártico, el Parlamento Europeo concluye con la sugerencia a la Comisión Europea de “iniciar la apertura de negociaciones internacionales dirigidas a adoptar un tratado internacional para proteger el Ártico, inspirándose en el Tratado Antártico, complementado por el Protocolo de Madrid de 1991, pero respetando la diferencia fundamental que supone el carácter poblado del Ártico y los consiguientes derechos y necesidades de los pueblos y naciones de la región del Ártico”⁴³. En este sentido, aclara que “como mínimo punto de partida,

³⁹ Resolución del Parlamento Europeo sobre la gobernanza del Ártico, cit, párrs. 5 ss.

⁴⁰ *Ibid*, párr. F.

⁴¹ *Ibid*, párr. D.

⁴² *Ibid*, párr. 10.

⁴³ *Ibid*, párr. 15.

dicho tratado debería abarcar, al menos, la zona despoblada y no reivindicada que se encuentra en el centro del océano Ártico”⁴⁴.

C) La Comisión Europea y el paraguas jurídico de la CNUDM

Ante las posiciones extremas adoptadas, por un lado, por los Estados ribereños árticos -que, en beneficio de sus intereses particulares, dejaron al margen los intereses comunes de la Humanidad descartando claramente la necesidad de elaborar un régimen *ad modum* de la Antártida- y, por otro, por el Parlamento Europeo -que propuso un sistema de gobernanza para el Ártico en el interés de la Humanidad de acuerdo con la analogía Ártico-Antártico-, la Comisión Europea, sentando las bases de una política ártica de la UE, brinda la oportunidad de reajustar los intereses contrapuestos en presencia (es decir, los intereses de la UE, los de los Estados ribereños árticos y los de la Humanidad) bajo el paraguas jurídico de la CNUDM.

1. Las bases para una política ártica comunitaria: los intereses de la UE...;

En su reciente Comunicación *La Unión Europea y la Región Ártica*⁴⁵, la Comisión Europea ha sentado las bases de una política comunitaria ártica. En este sentido expone los intereses de la UE y propone acciones a los Estados Miembros y a las instituciones de la UE en torno a tres objetivos principales: proteger y preservar tanto el espacio ártico como su población, promover la utilización sostenible de recursos y, finalmente, contribuir a mejorar la gobernanza multilateral ártica⁴⁶.

El primer objetivo abarca los desafíos del cambio climático, dedicando una sección específica al impacto del mismo sobre los pueblos indígenas y al desarrollo como medio de ayuda al respecto- Al mismo tiempo, promueve la investigación, el control y la evaluación de dicho fenómeno⁴⁷.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ COM (2008) 763 final, cit.

⁴⁶ Ibid., p. 3.

⁴⁷ Ibid., pp. 7-8.

En el marco del segundo objetivo, apoya la explotación, la extracción y el transporte de los recursos de hidrocarburos de forma sostenible y respetuosa con el medio ambiente ártico. Igualmente, en relación con la pesca, promueve una explotación sostenible, mientras que, en relación con el transporte, manifiesta su interés en la exploración y la mejora de las condiciones para ir introduciendo gradualmente la navegación comercial en el Ártico, respetando las normas impuestas por la Organización Marítima Internacional (OMI). Además, fomenta un turismo sostenible de acuerdo con las normas sobre medio ambiente y seguridad para evitar los efectos perjudiciales que pudieran derivarse del mismo⁴⁸.

Por último, en torno al tercer objetivo, la Comisión respalda el futuro desarrollo de un sistema cooperativo de gobernanza en el Ártico de acuerdo con la CNUDM - actualmente considerada en gran parte como Derecho consuetudinario- que garantice tanto la seguridad y la estabilidad como la estricta gestión medioambiental y uso sostenible de los recursos y acceso abierto y justo⁴⁹.

A diferencia del Parlamento Europeo, la Comisión manifiesta la necesidad de abogar preferiblemente por la plena aplicación de las obligaciones ya existentes. Sin embargo, aunque sea al margen de la analogía Ártico-Antártico, no descarta la posibilidad de un desarrollo posterior de algunos marcos, adaptándolos a nuevas condiciones o a las peculiaridades del Ártico.

De este modo, la Comisión Europea se muestra consciente de la falta de voluntad de los Estados, claramente manifestada por la Declaración de Ilulissat, de encaminarse hacia un nuevo proceso de institucionalización jurídica y, aún menos, hacia un proceso que, a través de un acuerdo, resuelva el desacuerdo sobre las pretensiones individuales de soberanía mediante un régimen específico de (temporal) des-territorialización e internacionalización en interés de toda la Humanidad, como ocurrió con el Tratado Antártico de 1959⁵⁰.

Por consiguiente, la Comisión ve en la CNUDM una posible alternativa para aplacar las preocupaciones comunes de la comunidad internacional en beneficio de la Humanidad y asimismo salvaguardar los intereses de la UE frente a los de los Estados (ribereños) árticos.

⁴⁸Ibid., pp. 8-10.

⁴⁹ Ibid., pp. 10-11.

⁵⁰ Arts. IV y XII del Tratado Antártico.

2. ...frente a los de los Estados (ribereños) árticos...

Los intereses de los Estados ribereños árticos se basan en la defensa de su posición privilegiada y única respecto al océano Ártico en relación con la soberanía, los derechos soberanos y la jurisdicción que los principios y normas generales de Derecho Internacional vigentes -en particular, del Derecho del Mar- les reconocen.

En la mencionada Declaración de Ilulissat, los Estados ribereños, en efecto, hacen constar que el Derecho del Mar ofrece normas para la delimitación de la plataforma continental; la protección del medio marino, incluyendo las zonas cubiertas de hielo; la libertad de navegación; la investigación científica marina y otros usos legítimos del mar⁵¹. Ahora bien, tras esta aclaración y sin abarcar el tema de la delimitación (sub)marina, afirman su función como administradores y gestores de la protección del ecosistema ártico⁵². En este sentido, dan especial importancia a la vulnerabilidad del medio ambiente marino y, de acuerdo con el Derecho Internacional, se empeñan en garantizar su protección y conservación tanto a nivel nacional como a nivel internacional a través de la cooperación de los cinco Estados ribereños y otras entidades interesadas⁵³.

En relación con la navegación marítima, los Estados ribereños del Ártico manifiestan su intención de trabajar juntos, incluso a través de la OMI, para reforzar las medidas existentes y desarrollar otras nuevas buscando el aumento del nivel de seguridad de la navegación y para prevenir o reducir los riesgos de contaminación originada por los buques⁵⁴. Asimismo, manifiestan la necesidad de una cooperación

⁵¹ “By virtue of their sovereignty, sovereign rights and jurisdiction in large areas of the Arctic Ocean the five coastal states are in a *unique position* to address these possibilities and challenges. [...] Notably, the *law of the sea* provides for important rights and obligations concerning the delineation of the outer limits of the continental shelf, the protection of the marine environment, including ice-covered areas, freedom of navigation, marine scientific research, and other uses of the sea. *We remain committed to this legal framework* and to the orderly settlement of any possible overlapping claims” [Declaración de Ilulissat, *cit.*, párr. 3]. La cursiva no está en el texto original.

⁵² “The Arctic Ocean is a unique ecosystem, which the five coastal states have a stewardship role in protecting” [Declaración de Ilulissat, párr. 5].

⁵³ “We will take steps in accordance with international law both nationally and in *cooperation among the five states and other interested parties* to ensure the protection and preservation of the fragile marine environment of the Arctic Ocean” [Ibid.]. La cursiva es nuestra.

⁵⁴ “In this regard we intend to work together including through the International Maritime Organization to strengthen existing measures and *develop new measures* to improve the safety of maritime navigation and

para regular el turismo y las actividades pesqueras e investigadoras, factores cuyo incremento aumentaría los riesgos de accidentes medioambientales.

Finalmente, tras comprometerse a garantizar la seguridad de la vida en el mar mediante acuerdos bilaterales y multilaterales entre los Estados *pertinentes*, es decir, entre Estados no necesariamente árticos⁵⁵, concluyen manifestando su contribución y participación en foros internacionales como el foro subpolar del Consejo Euro-Ártico de Barents y el circumpolar del Consejo Ártico⁵⁶.

En definitiva, la perspectiva de los Estados ribereños árticos de compromiso con los principios y normas generales del Derecho Internacional vigentes reposa en la existencia de toda una serie de acuerdos multilaterales que, a pesar de no hacer frecuentemente referencia al Ártico⁵⁷, también le resultan aplicables por la generalidad de su ámbito de aplicación. Particularmente, la CNUDM, aunque no se encuentre explícitamente mencionada en la Declaración de Ilulissat como también ocurre con el resto de los convenios, reconoce a los Estados ribereños, de acuerdo con el derecho consuetudinario, derechos *ab initio e ipso facto* sobre los espacios marinos y submarinos del Océano Ártico.

3. ... *sin olvidarse de los de la Humanidad...*;

Aparte de abstractas formulaciones en distintos instrumentos internacionales, los intereses de la Humanidad en el Ártico quedan concretamente protegidos en relación con los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, de acuerdo con el régimen jurídico del patrimonio común de la Humanidad de la

prevent or reduce the risk of ship-based pollution in the Arctic Ocean" [Ibíd.]. La cursiva no está en el original.

⁵⁵ "We will work to promote safety of life at sea in the Arctic Ocean, including through *bilateral and multilateral arrangements between or among relevant states*" [Ibíd., párr. 6]. La cursiva es nuestra.

⁵⁶ "The Arctic Council and other international fora, including the Barents Euro-Arctic Council, have already taken important steps on specific issues, for example with regard to safety of navigation, search and rescue, environmental monitoring and disaster response and scientific cooperation, which are relevant also to the Arctic Ocean. The five coastal states of the Arctic Ocean will continue to contribute actively to the work of the Arctic Council and other relevant international fora" [Ibíd., párr. 7].

⁵⁷ Entre los escasos acuerdos internacionales que recogen referencias al Ártico, se destacan los relativos a la conservación y protección de la flora y fauna. Así, entre otros, cabe citar: la Convención para la Conservación y Protección de las Focas (1911), el art. 2 del Tratado relativo al Archipiélago de Spitsbergen (Svalbard) (1920), el Convenio Internacional para la Pesca de la Ballena (1946), el Convenio para la Prevención de la Contaminación Marina provocada por Vertidos desde Naves y Aeronaves (1972) y el Acuerdo Internacional sobre la Conservación de los Osos Polares y de su Hábitat (1973).

Parte XI de la CNUDM y, aunque con algunas modificaciones, con el subsiguiente Acuerdo de 1994. En este sentido, los recursos minerales *in situ* quedarían bajo la gestión de la Autoridad Internacional de los fondos marinos en beneficio de toda la Humanidad independientemente de la ubicación geográfica de los Estados.

De manera nada sorprendente, la discrecionalidad de los Estados ribereños árticos a la hora de reivindicar sus derechos soberanos sobre los espacios marinos y submarinos del océano Ártico (que pretenden extender tanto como puedan), tiende a la consecución de sus intereses particulares al margen de la Zona⁵⁸.

En cambio, la UE tiene en consideración la Zona. Por un lado, el Parlamento Europeo, como ya se ha mencionado con antelación, plantea la hipótesis de la analogía jurídica Ártico-Antártico “al menos en la *zona* despoblada y no reivindicada que se encuentra en el centro del océano Ártico”. Por otro lado, la Comisión Europea, de acuerdo con su perspectiva de plena aplicación de las obligaciones ya existentes, afirma que “fuera de las zonas de jurisdicción nacional, hay partes del océano Ártico pertenecientes a la alta mar y a los fondos marinos gestionados por la Autoridad Internacional de los fondos marinos”⁵⁹.

Como consecuencia, de forma coherente con su objetivo de contribuir a mejorar la gobernanza multilateral del Ártico bajo el paraguas de la CNUDM, no se olvida de la existencia de derechos inalienables sobre los recursos de la Zona ártica que pertenecen a toda la Humanidad, en cuyo nombre actuará la Autoridad.

⁵⁸ Sobre los actuales debates en torno a las pretensiones de soberanía de los Estados árticos ribereños, v. el mapa elaborado por la Unidad de Investigación de Fronteras Internacionales de la Universidad de Durham (Reino Unido), *Arctic Map plots new 'gold rush' - Maritime jurisdiction and boundaries in the Arctic región*, 6 de agosto de 2008. Disponible en Web: <http://www.dur.ac.uk/ibru/resources/arctic/>. [Consulta: 4 de Mayo de 2009].

Este estudio proporciona una *distribución* de los espacios (sub)marinos del océano Ártico basada en acuerdos de delimitación existentes, propuestas de delimitación presentadas a la Comisión de las Naciones Unidas de Límites de la Plataforma Continental (las de la Federación de Rusia y Noruega), figuraciones de eventuales futuras reclamaciones (Canadá, Dinamarca/Groenlandia y Estado Unidos) y potenciales solapamientos entre ellas. Sin embargo, debe recordarse que la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia rechaza la *distribución* en pro de la *delimitación* de los espacios (sub)marinos, siendo estos mismos la prolongación (natural) del dominio terrestre del Estado ribereño de que es titular *ab initio et ipso facto* [CIJ, *Plataforma continental del Mar del Norte*, 1969, párrs. 18-20].

⁵⁹ COM (2008) 763 final, cit., p.1.

En definitiva, frente a la actual realidad jurídica que justifica los intereses particulares de los Estados árticos sin llegar a excluir la posibilidad de una cooperación internacional incluso con entidades no árticas, la Comisión Europea opta por delinear una política comunitaria ártica que abra el camino a nuevas perspectivas de cooperación con los Estados árticos.

Concluyendo, la Comisión Europea, siendo menos “idealista” que el Parlamento Europeo pero consciente de la relevante posición en los asuntos marítimos internacionales de acuerdo, sobre todo, con la nueva Política Marítima Integrada, respalda el futuro desarrollo de un sistema de gobernanza multilateral del Ártico bajo el paraguas jurídico de la CNUDM donde quedarían protegidos tanto los intereses de la UE como los de los Estados ribereños, sin pasar por alto los de la Humanidad. Baste pensar que ello permitiría a la UE seguir más de cerca los procesos de delimitación marítima y el establecimiento de los límites exteriores de las plataformas continentales, derivándose una mejor evaluación de su impacto sobre los intereses europeos, pero sin olvidarse de los intereses de la Humanidad.

V. CONCLUSIONES

La “*cuestión ártica y la UE*” se enmarca en un contexto general de reflexión sobre una serie de problemáticas relativas al juego de las soberanías y al reajuste de los intereses contrapuestos en el Ártico que, *mutatis mutandis*, fueron resueltos en el interés de toda la Humanidad cuando se plantearon hace décadas en el Antártico.

A diferencia del Antártico, que es un continente deshabitado y aislado por el mar, el Ártico ocupa una cuenca marítima entre las tierras habitadas de América del Norte y Eurasia. En perspectiva histórica, ambas regiones polares fueron objeto de cuestiones de atribución de soberanía y, para ambas, en un primer momento, se pensó en una división en sectores como criterio de atribución alternativo al cumplimiento del requisito de la ocupación efectiva. De todas maneras, la teoría de los sectores no desembocó en una práctica generalmente aceptada y los primeros años de la guerra fría marcaron un fundamental cambio de rumbo separando el destino jurídico de las regiones ártica y antártica.

Por un lado, la *cuestión antártica* se resolvió con el establecimiento de un régimen jurídico *ad hoc* (el mencionado Tratado Antártida de 1959 y sus sucesivos desarrollos) que, placando la secular obsesión territorial de los Estados, abrió la puerta a la posibilidad de renuncia a sus derechos de soberanía en beneficio de los inalienables de la Humanidad, lo que, en otras palabras, se materializaría - casi treinta años después - en el mencionado régimen jurídico del Patrimonio Común de la Humanidad para los espacios submarinos más allá de la jurisdicción nacional, de acuerdo con la CNUDM y con el Acuerdo de 1994 sobre su Parte XI. Por otro lado, la *cuestión ártica* todavía no se ha resuelto.

En perspectiva contemporánea, siendo el espacio ártico sobre todo un espacio marino, la CNDUM podría realmente ofrecer una posible alternativa de solución.

En este sentido, la *ratio essendi* de la CNDUM - legado de un largo proceso de cambios en el Derecho Internacional, de los que el Tratado de la Antártica fue una de las primeras evidencias-, apunta a un orden justo y equitativo que tenga en cuenta los intereses y necesidades de toda la Humanidad. Con base en ello, integra de forma transversal las normas para la resolución de las controversias de delimitación con aquellas para la utilización de los recursos vivos y no vivos, para la protección del medio ambiente y, finalmente, para la realización de actividades científicas marinas.

En definitiva, la UE, inspirándose en la CNDUM, aporta sugerencias en un contexto global que pretenden poner la primera piedra de una política marítima integrada para el Ártico que, tras un enfrentamiento dialéctico entre sus intereses, los de los Estados y los de la Humanidad, desemboque en un proceso global de definición de futuras políticas hacia el correcto equilibrio entre el objetivo prioritario de preservar el medio ambiente ártico y la necesidad de utilizar los recursos de forma sostenible.

Los próximos años serán de crucial importancia pues Suecia tendrá simultáneamente la presidencia de la UE, del Consejo Nórdico de Ministros y del Consejo Ártico. De todas maneras, hasta qué punto la futura política ártica de la Unión contribuirá a mejorar la gobernanza multilateral del Ártico sigue siendo el gran interrogante.

Páginas Web relevantes:

Arctic Council: <http://www.arctic-council.org/>

Barents Euro-Arctic Council: <http://www.beac.st/>.

Barents Regional Council: [<http://www.beac.st/?Deptid=25231>]

Commission on the limits of the continental shelf: <http://www.un.org/Depts/los/clcs>

Common Concern for the Arctic: <http://www.norden.org/conference.arctic2008/>

Council of Baltic Sea States: <http://www.cbss.st/>.

EU Arctic maritime affairs: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/arctic_overview_

EU Northern Dimension: http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim

Nordic Council of Ministers: <http://www.norden.org/web/NMR/sk/index.asp>.

Nordic Council: <http://www.norden.org/start/start.asp>.

Unión Europea: http://europa.eu/index_es.htm