

LA GOBERNANZA EN EL ÁRTICO: ENTRE EL REALISMO, LA UTOPIA Y LA DISTOPIA

ARCTIC GOVERNANCE: A DEBATE AMONG REALISM, UTOPIA AND DYSTOPIA

JUAN RAMÓN FALLADA GARCÍA-VALLE¹

Becario SECTI en el Área de Filosofía del Derecho

Universitat Rovira i Virgili (Tarragona)

juanramon.fallada@urv.cat

Recibido: 5 de mayo de 2018 / **Aceptado:** 29 de julio de 2018

RESUMEN: Este artículo se propone exponer críticamente la evolución histórica y las diferentes propuestas con vistas al futuro que se han formulado sobre el régimen de gobernanza en el Ártico. Este tema goza de plena actualidad como consecuencia de las recientes reformas institucionales que ha experimentado el régimen y las transformaciones que están teniendo lugar hoy en día. Debido a las peculiaridades de la región, algunas de esas propuestas resultan realmente innovadoras, al mismo tiempo que suficientemente plausibles como para ser sometidas a consideración por un colectivo nutrido de expertos. Con todo, también han sido tachadas de utópicas en la medida en que su efectividad requeriría que los Estados árticos se impusieran a sí mismos limitaciones en sus derechos soberanos. El trabajo concluye con algunas consideraciones en torno a esa crítica de falta de realismo.

RESUM: Aquest article es proposa exposar críticament l'evolució històrica i les diferents propostes de cara al futur que s'han formulat sobre el règim de

¹ Este artículo se ha elaborado en el marco del proyecto de I+D “La constitución climática global: gobernanza y Derecho en un contexto complejo” (CONCLIMA-DER2016-80011-P), (MINECO/FEDER, UE), Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, efectuado por resolución de 17 de junio de 2015 (BOE de 23 de junio) de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación (SEIDI), Ministerio de Economía y Competitividad, España.

governança a l'Àrtic. Aquest tema gaudeix de plena actualitat com a conseqüència de les recents reformes institucionals que ha sofert el règim i a les transformacions que estant tenint lloc avui en dia. Degut a les peculiaritats de la regió, algunes d'aquelles propostes resulten realment innovadores, al mateix temps que suficient plausibles com per a ser sotmeses a consideració per un nodrit nombre d'experts. Amb tot, també han sigut criticades d'utòpiques en la mesura en que la seva efectivitat requeriria que els Estats àrtics s'imposessin a si mateixos limitacions en els seus drets sobirans. El treball conclou amb algunes consideracions al voltant d'aquesta crítica de falta de realisme.

ABSTRACT: This article aims to analyze critically the differing proposals for the future that have been formulated about the Arctic governance regime. This issue is especially timely due to the institutional overhauls that have recently been undertaken and the transformations that are taking place nowadays. Given the peculiarities of the region, some of those proposals are remarkably innovative, but feasible enough to be submitted for consideration by a large pool of experts. On the other hand, these proposals have also been criticized as utopian insofar as their effectiveness would require the limitation by the Arctic states for themselves of their sovereign rights. The article concludes with some considerations around this criticism of lack of realism.

PALABRAS CLAVE: Àrtico, governanza, principio de soberanía estatal, *ecosystem-based management*

PARAULES CLAU: Àrtic, governança, principi de sobirania estatal, *ecosystem-based management*

KEYWORDS: Arctic, governance, principle of state sovereignty, *ecosystem-based management*

SUMARIO: I. Introducción. II. La evolución de la gobernanza en el Ártico: el Consejo Ártico. 1. Primer período: creación y debilidad institucional. 2. Segundo período: consolidación institucional. 3. Tercer período: enfoque hacia políticas concretas. III. Propuestas para la gobernanza del Ártico. 1. Escenarios hipotéticos. 2. El debate doctrinal y político sobre la gobernanza en el Ártico. 3. Algunas reflexiones en torno a los modelos sectorial y de *ecosystem-based management*. IV. Conclusiones. En torno a lo ambiguo del principio de realidad. V. Referencias bibliográficas.

I. INTRODUCCIÓN

En lo que a la organización de las comunidades políticas se refiere, la época actual se presenta como un período de tránsito entre el ya longevo sistema westfaliano, articulado sobre el principio de soberanía de los Estados, y un sistema nuevo que todavía carece de una forma bien definida. El objetivo de la paz mundial, los diversos procesos de globalización —de modo particular la económica—, la intensificación de las migraciones internacionales o el carácter transnacional de la acuciante problemática medioambiental plantean retos a la comunidad internacional para los cuales la compartimentación en Estados nación se presenta hoy en día como un paradigma inadecuado². En consecuencia, han florecido toda una variedad de sistemas de gobernanza regionales en los que unos sirven como fuentes de aprendizaje e inspiración para los otros, y a través de los cuales va construyéndose y tomando forma ese régimen en construcción. En ese contexto, los regímenes de gobernanza tanto de la Antártida como del océano Ártico poseen algunas singularidades que los vuelve, a mi entender, particularmente atractivos. El hecho de que, hasta fechas bastante recientes, las regiones polares no suscitaran interés alguno en la comunidad internacional ha conllevado que históricamente no se hayan regido conforme al tradicional principio de soberanía estatal, de tal modo que, cuando el interés por esas regiones ha crecido y la cuestión de su gobernanza ha resultado perentoria, se han desarrollado modelos alternativos factibles para esas regiones que pivotan sobre principios sustancialmente distintos al tradicional. Este trabajo se centra en el caso de la región ártica.

² A continuación se citan a modo de referencia algunos trabajos relevantes sobre este tema, los cuales, sin embargo, no agotan en absoluto la ingente producción académica que, desde múltiples ámbitos de las ciencias sociales y las humanidades, se ha desarrollado. BAYLIS, J., SMITH, S. y OWENS, P., *The globalization of world politics. An introduction to international relations*, Oxford University Press, Oxford, 2017 (7.ª ed.); RODRIK, D., *The globalization paradox. Democracy and the future of the world economy*, W. W. Norton & Co., Nueva York, 2011; SASSEN, S., *Una sociología de la globalización*, Katz, Buenos Aires, 2007; CASSESE, S., *La globalización jurídica*, Marcial Pons, Madrid, 2006; BAUMAN, Z., *La globalización. Consecuencias humanas*, FCE, México D.F., 2001; CASTLES, S. y DAVIDSON, A., *Citizenship and migration. Globalization and the politics of belonging*, Routledge, Nueva York, 2000; AMIN, S., *El capitalismo en la era de la globalización*, Paidós, Barcelona, 1999; BECK, U., *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona, 1998; APPADURAI, A., *Modernity at large: cultural dimensions of globalization*, University of Minnesota Press, Mineápolis, 1996; SASSEN, S., *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*, Columbia University Press, Nueva York, 1996.

II. LA EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA EN EL ÁRTICO: EL CONSEJO ÁRTICO³

De forma resumida, puede decirse que la gobernanza en esta región se mueve básicamente entre dos alternativas. Una primera consistiría en homologar los pilares del régimen con los ya existentes en la mayoría de regiones mediante, primero, el reconocimiento de derechos jurisdiccionales a los Estados con reclamaciones territoriales y, posteriormente, el impulso a la cooperación, sobre todo, entre esos Estados. Pero existe también la oportunidad, quizás única en el momento actual, de edificar un régimen de cooperación que, si bien cuente con la participación de los Estados, no tenga como eje vertebrador el principio de soberanía estatal, lo cual lo asemejaría en este punto al ya vigente en la Antártida, aunque diferiría inevitablemente en otros aspectos dadas las importantes diferencias existentes entre las dos regiones polares.

En el régimen de gobernanza ártico confluyen tanto instituciones mundiales — como la ONU o la International Maritime Organization— como regionales —como el Consejo Ártico (de ahora en adelante AC, por sus siglas en inglés), el Barents Euro-Arctic Council⁴, la Conference of Parliamentarians of the Arctic Region⁵ o la North East Atlantic Fisheries Commission⁶, entre otras—, que forman un entramado complejo de organizaciones, foros y fuentes regulatorias. Se pueden distinguir cuatro fuentes regulatorias. En primer lugar, se contaría el *soft law* derivado de foros políticos, en los cuales los Estados no han transferido o restringido espacios de su soberanía⁷. Entre ellos, destaca el AC, el cual se ha diseñado, ya desde sus orígenes, como un foro multilateral para la cooperación y la coordinación entre los llamados “Estados árticos”, es decir, entre los Estados con derechos soberanos y jurisdiccionales dentro del Ártico. Su calidad de

³ Lo expuesto en este apartado que no venga referenciado proviene de las distintas declaraciones de las reuniones ministeriales. Al carecer de articulado la inmensa mayoría de ellas, se ha preferido obviar las citaciones. Las declaraciones se pueden consultar en la web del Consejo Ártico. Una recopilación de todas ellas se puede encontrar en: <<https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/94>>.

⁴ <<http://www.barentscooperation.org/en/Barents-Euro-Arctic-Council>> [todos los enlaces han sido consultados por última vez el 2 de mayo de 2018].

⁵ <<http://www.arcticparl.org/>>.

⁶ <<https://www.neafc.org/>>.

⁷ BARTENSTEIN, K., “The Arctic Region Council revisited. Inspiring future development of the Arctic Council”, Lalonde, S. y McDorman, T. L. (eds.), *International Law and politics of the Arctic Ocean*, Brill Nijhoff, Leiden, 2015, p. 56.

miembros exclusivos de pleno derecho los sitúa como actores centrales del régimen de gobernanza regional. Conviene apuntar que las cuestiones relativas a la actividad pesquera se han dejado fuera del ámbito del AC⁸. El segundo pilar sería el derecho doméstico de los Estados árticos. En este sentido, se confía que cada Estado tenga en cuenta, a la hora de desarrollar su derecho doméstico, las declaraciones y recomendaciones formuladas en el seno del AC, si bien ello queda sujeto a su plena discrecionalidad. El tercer gran pilar reside en el derecho internacional y el principio del imperio de la ley, destacando la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar⁹ (CIDM, de ahora en adelante) como marco legal aceptado y compartido por parte de los Estados árticos¹⁰. De forma significativa, la CIDM tiene por objeto establecer y delimitar los derechos jurisdiccionales de los Estados sobre mares y océanos, recogiendo también un mecanismo para la resolución de conflictos sobre posibles áreas en disputa. Finalmente, el cuarto pilar sería el derecho privado transnacional, cuya importancia va a la par con el creciente interés económico suscitado por la región en los últimos años¹¹. De esa configuración, se puede concluir que el régimen ártico se sustenta sobre cuatro pilares o principios: 1) validez de la CIDM en el océano Ártico; 2) imperio de la ley, de forma destacada para la resolución de disputas territoriales; 3) respeto del principio de soberanía estatal; y 4) supremacía regional de los Estados miembro de pleno derecho del AC.

El objetivo fundacional del AC es promover la cooperación de los Estados árticos en tres áreas: 1) protección medioambiental; 2) desarrollo sostenible de la región —entendiendo por tal el desarrollo económico respetuoso con el medio ambiente, así como con la cultura y el bienestar de las comunidades

⁸ Véase CONSEJO ÁRTICO, *Meeting of Senior Arctic Officials. Final report*, Copenhagen, SAO Meeting, 16 y 17 de marzo de 2011, ap. 4.1, y CONSEJO ÁRTICO, *Meeting of Senior Arctic Officials. Final report*, Narvik, SAO Meeting, 28 y 29 de noviembre de 2007, ap. 11.4.

⁹ UNTS, vol. 1834, núm. 31363 (disponible en: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201833/volume-1834-A-31363-Spanish.pdf>>).

¹⁰ Los Estados Unidos no han ratificado la CIDM, pero sí que aceptan la mayoría de sus preceptos como derecho consuetudinario. Para los Estados Unidos, es en ese sentido que la CIDM también es aceptada como marco legal común.

¹¹ CANUEL, E. T., "The four Arctic law pillars: a legal framework", *Georgetown Journal of International Law*, v. 46, 2015, pp. 735-764. Véase también KOIVUROVA, T., "Alternatives for an Arctic Treaty. Evaluation and a new proposal", *Reciel*, v. 17, núm. 1, 2008, p. 15.

aborígenes—; y 3) investigación científica. A esas tres áreas se ha sumado, a partir de 2011, la de la paz y la seguridad internacional.

Los Estados árticos, miembros de pleno derecho, son ocho, a saber: Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia, Suecia y los Estados Unidos de América (EE. UU.). Por el planteamiento de fondo que subyace tras la configuración del AC, es muy improbable que en un futuro se conceda tal condición a más Estados. Dentro de aquellos, conviene distinguir el grupo de cinco Estados costeros que han formulado reclamaciones territoriales sobre aguas del océano Ártico (de ahora en adelante, Estados costeros): Canadá, Dinamarca, Noruega, Rusia y EE. UU.

El AC no se fundamenta en un tratado internacional vinculante, sino en una mera declaración acordada en 1996 en Ottawa¹², si bien está dotado de una estructura institucional y de reglas de procedimiento. Se pueden distinguir tres niveles jerárquicos en su estructura orgánica: las reuniones ministeriales, el grupo de *Senior Arctic Officials* (SAO) y los grupos de trabajo.

Las reuniones del AC al más alto nivel tienen lugar cada dos años y consisten en reuniones ministeriales de los respectivos responsables de asuntos exteriores, salvo significativas excepciones. Los resultados de dichas reuniones se recogen igualmente en meras declaraciones cuya fuerza vinculante se limita a la presión política que puedan suponer los informes validados y los compromisos asumidos. De forma rotatoria, los Estados miembro asumen la presidencia del AC durante el período de dos años que transcurre entre reuniones ministeriales. En lo que respecta al día a día, el AC se estructura en grupos de trabajo (*working groups*) estables y equipos operativos (*task forces*) con vocación temporal al ser creados para llevar a cabo tareas o investigaciones científicas concretas. Hay establecidos seis grupos de trabajo estables sobre aquellos ámbitos considerados más importantes: 1) Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP); 2) Arctic Contaminants Action Program (ACAP); 3) Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF); 4) Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR); 5) Protection of the Arctic

¹² CONSEJO ÁRTICO, *Declaration on the establishment of the Arctic Council*, Ottawa, reunion ministerial, 19 de septiembre de 1996 (disponible en: <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>>).

Marine Environment (PAME); y 6) Sustainable Development Working Group (SDWG). Un grupo de SAO se encarga de la coordinación entre los grupos de trabajo y los Gobiernos, actuando de ese modo como órgano intermedio entre ambos. Por una parte, controlan, dirigen y coordinan los grupos de trabajo; por otra, y sobre la base de los resultados obtenidos y las acciones llevadas a cabo por los grupos de trabajo, los SAO elaboran informes que sirven como punto de partida de las reuniones ministeriales. Por las funciones asignadas, se trata de un órgano con gran capacidad de decisión e influencia. Además de las reuniones formales en abierto, son habituales las reuniones informales a puerta cerrada entre SAO¹³. Las decisiones formales en todos los niveles se toman por consenso¹⁴.

Sin ser propiamente miembros de pleno de derecho, seis organizaciones representantes de pueblos indígenas tienen el estatus de participantes permanentes: Aleut International Association (AIA), Arctic Athabaskan Council (AAC), Gwich'in Council International (GCI), Inuit Circumpolar Council (ICC), Russian Association of Indigenous Peoples of the North (RAIPON) y el Saami Council. Su número tiene que ser inferior respecto al de Estados miembro. Dado que no se espera que se permita la adición de ningún nuevo Estado miembro, solo hay espacio para una organización indígena más. Tienen que ser consultadas durante el proceso de discusión y tienen pleno derecho a participar tanto en los grupos de trabajo como en las reuniones de SAO o las ministeriales, pero no disponen de derecho de voto.

Finalmente, pueden participar como partes observadoras terceros Estados y organizaciones, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, siempre que tengan un papel activo en el Ártico y el AC considere que pueden contribuir a sus objetivos.

Se pueden distinguir tres períodos en la evolución del AC: el primero, protagonizado por la creación del AC; el segundo, en el que el AC se consolida;

¹³ NORD, D. C., *The Arctic Council: governance within the far north*, Routledge, Abingdon, 2016, pp. 46-56.

¹⁴ GRACZYK, P. y KOIVUROVA, T., "The Arctic Council", Jensen, L. C. y Honneland, G. (eds.), *Handbook of the politics of the Arctic*, Elgar Edward, Cheltenham, 2015, pp. 307-309.

y el tercero, centrado en la concretización de políticas. A continuación se analizan cada uno de ellos.

1. Primer período: creación y debilidad institucional

El primer paso hacia la creación del Consejo Ártico tuvo lugar con la llamada Iniciativa de Murmansk¹⁵, presentada por el presidente soviético Gorbachov el 1 de octubre de 1987, en la que proponía convertir el Ártico en una “zona de paz”, lo cual se debía concretar en el impulso a la cooperación científica, la desnuclearización del norte de Europa, el uso cooperativo de los recursos en la región, la cooperación en la protección medioambiental y la apertura de la ruta marítima del norte (la que pasa a lo largo de la costa ártica rusa). Tal iniciativa fue recogida con interés por Canadá y Finlandia. De entre las diversas propuestas, acabó prevaleciendo el enfoque finlandés, el cual acotaba el alcance del acuerdo a la cooperación científica y a la protección medioambiental, ámbitos que resultaron ser los mínimos aceptables incluso por los Estados árticos más suspicaces con la propuesta inicial soviética, en particular los Estados Unidos. Ese planteamiento finlandés, bastante más comedido, se materializó en la fundación en 1990 del International Arctic Science Committee (IASC) y en la firma del Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS)¹⁶ en 1991, germen del AC¹⁷. Mediante la AEPS se crearon cuatro de los grupos de trabajo estables mencionados (AMAP, CAFF, EPPR y PAME). También desde el inicio se buscó la integración y participación de las organizaciones indígenas.

El éxito de la AEPS y el nuevo rumbo marcado por la Administración Clinton¹⁸, algo menos reacio hacia la Rusia surgida tras la caída del bloque soviético, propició la creación del AC mediante la Declaration on the Establishment of the Arctic Council, firmada en Ottawa en 1996. Revitalizando en cierto modo la propuesta canadiense, el AC se constituía como un foro para tratar cualquier

¹⁵ Barentsinfo.org, “Mikhail Gorbachev's speech in Murmansk at the Ceremonial Meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star to the city of Murmansk”, Murmansk, 1 de octubre, (disponible en: <https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf>).

¹⁶ 30 ILM 1624.

¹⁷ GRACZYK y KOIVUROVA, “The Arctic...”, *cit.*

¹⁸ Respecto a los dos polos, véase la Presidential Decision directive/NSC-26, 9 de junio, 1994 (disponible en: <<https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-26.pdf>>).

temática que afectara a la región ártica, si bien con la exclusión explícita en lo concerniente a la seguridad militar exigida por los EE. UU., país que además condicionó el acuerdo a que la organización careciera de personalidad legal y de financiación estable¹⁹. La primera reunión ministerial del AC en 1998 dio lugar a la Declaración de Iqaluit, por la que se aprobaron la creación del SDWG y la incorporación de cuatro de las seis organizaciones indígenas permanentes mencionadas. Finalmente, por la Declaración de Barrow de 2000, resultado de la segunda reunión ministerial del AC, se creó el sexto grupo de trabajo permanente, el ACAP, y se incorporaron las dos organizaciones indígenas restantes.

2. Segundo período: consolidación institucional

Tras la celebración del Año Polar Internacional 2007-2008 y a partir de la Declaración de Tromsø de 2009, el AC ha pasado de ser un mero foro de discusión y asesoría regional sin financiación estable a una organización con mayor grado de autonomía y peso respecto a los Estados miembro y con una clara vocación de permanencia y estabilidad. Varios han sido los avances realizados en esa dirección. Primeramente, en 2009 se encargó a los SAO la labor de llevar a cabo un seguimiento de la implementación de las recomendaciones formuladas en los informes científicos y técnicos, teniendo que reportar sus conclusiones en las reuniones ministeriales. En segundo lugar, en 2009 se impulsaron por primera vez negociaciones en el seno de la organización para adoptar un acuerdo internacional, que culminaron dos años después en la reunión ministerial de Nuuk con la firma del Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic. A ese acuerdo le siguieron en 2013 la firma en Kiruna del Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic, y en 2017, en Fairbanks, del Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation. Conviene aclarar que, si bien esos acuerdos no son adoptados por el AC como tal debido a la falta de mandato para ello, se considera como un cambio

¹⁹ EXNER-PIROT, H., "New directions for governance in the Arctic region", *Arctic Yearbook 2012*, 2012, p. 226 (disponible en: <https://www.arcticyearbook.com/images/Articles_2012/Exner_Pirot.pdf>).

significativo el hecho de que esas reuniones ministeriales no finalizaran con meras recomendaciones. Tercero, en la Declaración de Nuuk de 2011 se decidió la creación de un secretariado del AC permanente. Finalmente, desde 2013 se aprovecha la reunión ministerial para aprobar los presupuestos por un período de dos años hasta la celebración de la siguiente reunión ministerial²⁰.

Esos cambios institucionales dirigidos a fortalecer el rol del AC responden a factores tanto externos (de solicitud de entrada como observadores de nuevos Estados) como internos (de relaciones entre los Estados miembro).

Respecto a los factores externos, hasta 2006 una serie de Estados no árticos, todos ellos europeos²¹, habían sido admitidos como observadores sin dilación alguna y sin que se generara ninguna controversia. Pero en 2007, Italia, China, India, Japón, Corea del Sur y Singapur también solicitaron su entrada. Excepto Italia, el resto de países, todos ellos asiáticos, generaron recelos en cuanto a sus intereses y pretensiones. Menos a los EE. UU., preocupaba especialmente que la reivindicación de libertad de navegación en aguas árticas por parte de los Estados no árticos pudiera cuestionar las reclamaciones jurisdiccionales de los Estados árticos. Su proceso de admisión se dilató hasta 2013, y fueron aceptados solo después de arduas negociaciones que dieron lugar a cambios profundos en la regulación de la figura del “Estado observador” dirigidos a asegurar el reconocimiento de los derechos soberanos de los Estados árticos, de la vigencia de la CIDM en el océano Ártico y de la hegemonía de los Estados árticos en el funcionamiento del AC²².

En cuanto a las relaciones entre Estados miembro, se conjugan dos tendencias opuestas. En primer lugar, habría aumentado el grado de confianza recíproca existente entre los Estados árticos, cimentada en décadas de cooperación a

²⁰ Para una visión general de las fuentes actuales de financiación de los órganos y las actividades del AC, véase ARCTIC COUNCIL, *Arctic Council funding: an overview*, Fairbanks, SAO meeting, 16 y 17 de marzo de 2016.

²¹ Alemania, Países Bajos, Polonia y Reino Unido obtuvieron dicho estatus en 1998. En el 2000 se sumó Francia, y en el 2006, España.

²² Véanse *Arctic Council rules of procedure*, adoptado en Iqaluit en 1998 y revisado en Kiruna en 2013, en especial el anexo segundo, y *Arctic Council observer manual for subsidiary bodies*, adoptado por el AC en la octava reunión ministerial en Kiruna, 2013, y su agenda de 2015. Los textos acordados en 2013 vinieron precedidos por las líneas ya marcadas en la Declaración de Nuuk de 2011 y la aprobación del documento *SAO Report to Ministers*, Nuuk, mayo de 2011, que incluye “The criteria for admitting observers and role for their participation in the Arctic Council”.

través del AC y de acuerdos bilaterales o multilaterales²³. En segundo lugar, el hecho de que a partir de 2011 el secretario de Estado de los EE. UU. —y no un funcionario de menor categoría— haya asistido a las reuniones ministeriales se interpreta como una prueba de la superación de las reticencias históricas y del comedido interés mostrado hasta entonces por ese país²⁴. Esa mayor implicación ha ido de la mano de la inclusión de cuestiones de seguridad militar dentro de la agenda del AC. En paralelo, cabe mencionar también algunas iniciativas bilaterales en materia de cooperación militar, en particular, las maniobras militares conjuntas llevadas a cabo por Rusia y Noruega en 2010²⁵ y las posteriores negociaciones para intensificar dicha cooperación²⁶. Todo ello da solidez a las afirmaciones del Ártico como región de cooperación y paz recogidas en todas las declaraciones desde 2009. En cuarto lugar, en un contexto en el que, con excepción de los EE. UU., el resto de Estados estaban, o bien preparando, o bien formulando sus alegaciones ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, todos los Estados (incluidos los EE. UU.) quisieron reafirmar su compromiso de resolver sus respectivas disputas territoriales de forma pacífica, esto es, con sujeción a la CIDM. Pero, por otro lado, resulta innegable la preocupación de los Estados por la salvaguarda de sus intereses en la región, en un contexto de previsible futuras aperturas de nuevas rutas marítimas y de acceso a nuevas fuentes de recursos²⁷. Todos los Estados árticos y otros actores internacionales no árticos, como China, están invirtiendo en los medios que consideran necesarios, incluidos los militares, para su protección. A lo anterior se sumaría un hipotético aumento de las tensiones en las relaciones entre los Estados, en particular los EE. UU. y Rusia, como consecuencia de

²³ EDGE, J. R. y VANDERZWAAG, D. L., "Canada-Russia relations in the Arctic", Lalonde, S. y McDorman, T. L. (eds.), *International law and politics of the Arctic Ocean*, Brill Nijhoff, Leiden, 2015, pp. 240-265. Un instrumento utilizado para la resolución pacífica y la cooperación en áreas disputadas con alto interés económico por parte de los Estados árticos es el de las *joint ventures*. Sobre este tema, véase KADIR, R. A., "Is joint development possible in the Arctic?", Stephens, T. y VanderZaag, D. L. (eds.), *Polar oceans governance in an era of environmental change*, Elgar Edward, Cheltenham, 2014, pp. 111-124.

²⁴ PEDERSEN, T., "Debates over the role of the Arctic", *Ocean Development & International Law*, núm. 43, 2012, pp. 146-156. Sobre el escaso interés previo por la región mantenido por los EE. UU., véase BORGESON, S. G., "Arctic meltdown. The economic and security implications of global warming", *Foreign Affairs*, v. 87, núm. 2, 2008, pp. 63-77.

²⁵ <<http://barentsobserver.com/en/sections/topics/first-norwegian-russian-shooting-exercises>>

²⁶ <<http://barentsobserver.com/en/topics/high-level-talks-norwegian-russian-military-cooperation>>

²⁷ <<https://www.marinelink.com/news/prepare-norway-arctic433016>>

conflictos en otras regiones²⁸. Ante esas dos tendencias divergentes²⁹, la mayoría de expertos creen que los Estados anteponen su voluntad por resolver sus disputas pacíficamente y conforme al derecho internacional³⁰, aunque hay quienes discrepan y auguran un irremediable incremento de las tensiones en la lucha por el control de los recursos si no se altera la dinámica actual³¹.

El caso de la Unión Europea requiere una mención aparte. Esta solicitó su admisión como miembro observador permanente en 2008, solicitud que fue denegada en 2009 por varias razones. Primeramente, y como se acaba de comentar, por esas mismas fechas los ocho Estados árticos debatían sobre las condiciones que debían cumplir los candidatos para ser admitidos como Estados observadores permanentes. En segundo lugar, la propia posición de la Unión Europea alimentó los mismos recelos que en el caso de los Estados asiáticos. En 2008 tanto el Parlamento Europeo como el Consejo de Asuntos Exteriores y el alto representante cuestionaron la aplicabilidad de la CIDM en el océano

²⁸ HUEBERT, R., "Rising temperatures, rising tensions: power politics and regime building in the Arctic", Stephens, T. y VanderZaag, D. L. (eds.), *Polar oceans governance in an era of environmental change*, Elgar Edward, Cheltenham, 2014, pp. 65-85; BERKMAN, P. A., "Stability and Peace in the Arctic Ocean through Science Diplomacy", *Science & Diplomacy*, v. 3, núm. 2, 2014, pp. 2-3 (disponible en: <<http://www.sciencediplomacy.org/perspective/2014/stability-and-peace-in-arctic-ocean-through-science-diplomacy>>); WANG, N., "Arctic security. An equation with multiple unknowns", *Journal of Military Studies*, v. 15, núm. 2, 2013, pp. 17-30. Sobre la combinación de esa doble vía diplomática y militar en el caso de la política ártica china, véase RAINWATER, S., "Race to the North. China's Arctic strategy and its implications", *Naval War College Review*, v. 66, núm. 2, 2013, pp. 62-82. Respecto a las dudas que genera la política exterior rusa en los EE. UU. y otros países occidentales, particularmente tras la anexión de Crimea y el conflicto en Ucrania, véase KOIVUROVA, T. et al., "Continental shelf claims in the Arctic. Will legal procedure survive the growing uncertainty?", *FIIA Briefing Paper*, 178, 2015.

²⁹ Véase un repaso general de las diferentes posturas y de la literatura más relevante sobre la cuestión en OLESEN, M. R., "Cooperation or conflict in the Arctic: a literature review", *DIIS Working Paper*, 2014:08, 2014.

³⁰ Por ejemplo, KEIL, K., "The Arctic: a new region of conflict? The case of oil and gas", *Cooperation and conflict*, v. 49, núm. 2, 2014, pp. 162-190; YOUNG, O. R., "The future of the Arctic: cauldron of conflict or zones of peace?", *International Affairs*, v. 87, núm. 1, 2011, pp. 185-193; KOIVUROVA, T., "Scramble for resources or orderly development. What is happening in the Arctic?", Salmela, L. (ed.), *Nordic cooperation and the far north*, National Defence University, Department of Strategic and Defence Studies, Series 2: Research Report núm. 46, Helsinki, 2011, pp. 1-14 (disponible en: <http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74180/StratL2_46w.pdf?sequence=1&isAllowed=y>); BORGESON, S. G., "The coming Arctic boom. As the ice melts, the region heats up", *Foreign Affairs*, 2013, pp. 1-6.

³¹ Por ejemplo, HUEBERT, R., *The newly emerging Arctic security environment*, Canadian Defense & Affairs Institute, Calgary, 2010; BORGESON, "Arctic meltdown...", cit.; COHEN, A. et al., "The New Cold War: Reviving the US Presence in the Arctic", *The Heritage Foundation*, 2008 (disponible en: <<https://www.heritage.org/environment/report/the-new-cold-war-reviving-the-us-presence-the-arctic>>).

Ártico³² y su adecuación para solucionar las disputas territoriales³³. La denegación se mantuvo a pesar de que la Comisión Europea³⁴ no adoptó la postura del Parlamento Europeo y sí una más afín a los Estados árticos. Como tercera causa de la denegación de la solicitud se señala la propuesta de prohibición de venta en el mercado europeo de los productos derivados de la foca³⁵. Finalmente, en 2013 la Unión Europea fue admitida formalmente como observador permanente después de que el Parlamento Europeo admitiera la legitimidad de los derechos soberanos y jurisdiccionales de los Estados árticos, si bien, ante la oposición de Canadá como consecuencia del mantenimiento del contencioso sobre la prohibición de los productos derivados de la foca, la implementación de tal decisión quedó supeditada al acuerdo por consenso de los miembros del AC³⁶.

3. Tercer período: enfoque hacia políticas concretas

El punto de llegada de todo ese debate institucional, que finalmente ha desembocado en la voluntad de los ocho Estados de potenciar el AC como foro multilateral regional, quedó recogido en la Declaración de Kiruna de 2013 con la aserción de la existencia de una “identidad ártica común y una visión para el Ártico compartida”, y en el documento titulado *Vision for the Arctic*³⁷, aprobado en esa misma reunión ministerial. Su contracara es la marginación del resto de la comunidad internacional.

La consolidación institucional y la afirmación de una identidad ártica común han supuesto, además, el comienzo de una nueva época marcada por la intensificación de la cooperación —que ya venía produciéndose en el ámbito científico o en la elaboración de informes técnicos— y también por su extensión

³² Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de octubre de 2008, sobre la gobernanza del Ártico [P6_TA(2008)0474].

³³ Informe de la Comisión y el Secretario General/Alto Representante para el Consejo, de 3 de marzo de 2008, sobre cambio climático y seguridad internacional.

³⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, de 20 de noviembre de 2008, On the European Union and the Arctic region [Com(2008) 763 final].

³⁵ Prohibición que fue aprobada mediante el Reglamento (CE) núm. 1007/2009, de 16 de septiembre de 2009, sobre el comercio de productos derivados de la foca (DO L 286/36).

³⁶ WEGGE, N., “The European Union’s Arctic policy”, Jensen, L. C. y Honneland, G. (eds.), *Handbook of politics of the Arctic*, Edward Elgar, Cheltenham, 2015, pp. 533-549.

³⁷ ARCTIC COUNCIL, *Vision for the Arctic*, Kiruna, reunión ministerial, 15 de mayo de 2013 (disponible en: <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/287>>).

a la coordinación de políticas y regulaciones domésticas, impulsándose proyectos y actuaciones concretos con una clara vocación práctica.

En esa nueva dirección apuntada, seguramente la novedad más significativa radica en la constitución del Arctic Economic Council (AEC)³⁸ en septiembre de 2014. Si bien se trata de una organización independiente y externa a la estructura institucional del AC, mantiene estrechos vínculos con este. La iniciativa para su creación se halla en la Declaración de Kiruna de 2013, donde por primera vez se reconoce a la comunidad empresarial un papel central en el desarrollo de la región y se plantea la conveniencia de alentar la cooperación e interacción entre el AC y el sector privado. Hay que hacer notar la omisión de las organizaciones sindicales como agentes sociales clave para el desarrollo de la región. La finalidad primordial del AEC sería promocionar el desarrollo económico sostenible en la región mediante el fomento de la actividad empresarial desde la responsabilidad social y medioambiental³⁹. En 2016 se lanzó el primer Plan Estratégico para los años 2016-2018, que, en líneas generales, recoge los actuales planteamientos neoliberales, a saber: fortalecimiento de las relaciones mercantiles entre los Estados árticos; intensificación de la colaboración entre los sectores público y privado en el ámbito de las inversiones en infraestructuras; promoción de marcos regulatorios estables y predecibles; intensificación del intercambio de conocimiento e información entre la industria y el mundo académico; y, finalmente, como aderezo, fomento y protección de los conocimientos indígenas y de la pequeña empresa⁴⁰.

Más allá de las declaraciones retóricas sobre una visión del Ártico compartida, la disminución del grosor de la capa de hielo y su retroceso en el océano Ártico, junto con la perspectiva a medio plazo de subida del precio del barril de petróleo y de la demanda de gas, están generando grandes expectativas en cuanto a nuevas oportunidades económicas⁴¹, particularmente en lo relativo a la

³⁸ <<https://arcticeconomiccouncil.com/>>

³⁹ ARCTIC ECONOMIC COUNCIL, "Rules of Procedure", 13 de abril de 2016 (con enmiendas de 8 de febrero de 2017) (disponible en: <<https://arcticeconomiccouncil.com/about-us/>>).

⁴⁰ ARCTIC ECONOMIC COUNCIL, "2016-2018. Strategic Planning Document", 27 de abril de 2016 (disponible en: <<https://arcticeconomiccouncil.com/about-us/>>).

⁴¹ El adelgazamiento y el retroceso de la capa de hielo se consideran como condiciones necesarias para una hipotética explotación de los recursos árticos, pero, aunque suelen presentarse así, no son los únicos factores a tener en cuenta. Para un análisis más detallado de los diversos factores que podrían concurrir, véase HARSEM, O. *et al.*, "Factors influencing future oil and gas prospects in the Arctic", *Energy policy*, v. 39, 2011, pp. 8037-8045.

explotación de yacimientos mineros, petrolíferos y gasísticos⁴² y a la apertura de nuevas rutas de transporte marítimo⁴³. El interés por el Ártico como nuevo horizonte abierto para los mercados supera el ámbito regional, de forma que la constitución del AEC hay que enmarcarla también dentro de la perspectiva más amplia de los procesos de globalización económica en sus manifestaciones actuales. Así, en diciembre de 2015, el Foro Económico Mundial aprobó el Protocolo sobre Inversión en el Ártico⁴⁴, un acuerdo de carácter voluntario⁴⁵ que recoge un enfoque prácticamente idéntico al planteado por el AEC.

Los pronósticos de fuerte crecimiento de la actividad económica están propiciando el fortalecimiento de la colaboración entre los servicios de guardacostas, con un enfoque netamente dirigido hacia cuestiones operacionales. Tal cooperación se coordina a través del Arctic Coast Guard Forum⁴⁶, constituido de forma oficial en 2015. Se trata de un foro informal (no basado en tratado internacional alguno) e independiente, aunque también gira en la órbita del AC. Su objetivo es promover una actividad marítima segura y responsable medioambientalmente.

Así pues, a los dos ejes en los que tradicionalmente se ha sustentado el funcionamiento del AC —protección medioambiental y mejora de las condiciones de vida de sus habitantes, en particular de las comunidades indígenas— se ha añadido un tercer eje —atracción y potenciación de la iniciativa privada— en el cual el AC concibe el AEC como una organización estratégica fundamental. Los sectores de actuación prioritarios del AC y del AEC coinciden, lo que parece apuntar la búsqueda de generación de sinergias entre los ámbitos público y

⁴² Sobre las potenciales reservas de petróleo y gas en el Ártico, el documento de referencia es el de USGS (2008), "Circum-Arctic resource appraisal: estimates of undiscovered oil and gas north of the Arctic circle", US Fact Sheet 2008-3049. Véase también GAUTIER, D. L. *et al.*, "Assessment of undiscovered oil and gas in the Arctic", *Science*, v. 324, núm. 5931, 2009, pp. 1175-1179.

⁴³ Véanse, por ejemplo, los siguientes informes: LIPPONEN, P., *A strategic vision for the North. Finland's prospects for economic growth in the Arctic region*, Confederation of Finnish Industries EK, Helsinki, 2015; WILLIAMS, A. *et al.*, *The future of Arctic enterprise: long-term outlook and implications*, Smith School of Enterprise and the Environment, Oxford, 2011.

⁴⁴ FORO ECONÓMICO MUNDIAL, "Arctic Investment Protocol. Guidelines for responsible investment in the Arctic", Foro Económico Mundial, Ginebra, 2015 (disponible en: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_Arctic_Investment_Protocol.pdf>).

⁴⁵ CHAPPO, A., "Setting economic standards for the Arctic", *World Policy Blog*, 27 de enero de 2016 (disponible en: <<http://www.worldpolicy.org/blog/2016/01/27/setting-economic-standards-arctic>>).

⁴⁶ <<https://www.arcticcoastguardforum.com/>>

privado, si bien desde perspectivas distintas; así, mientras que el AEC se focaliza en la atracción de capital inversor privado y en la dinamización de la economía regional, el AC se mueve en el terreno de la producción científica y técnica y de la colaboración y coordinación entre las Administraciones de los distintos Estados, y de estas con el sector privado.

La preocupación para que las recomendaciones contenidas en los informes científicos y técnicos tengan un impacto real y efectivo sobre la realidad coinciden en el tiempo con el espaldarazo dado a la cooperación económica, lo que suscita la duda de si lo primero sería consecuencia directa de lo segundo. Si así fuera, cabría entonces poner en entredicho el alto grado de compromiso con la protección medioambiental que los Estados expresan en las sucesivas declaraciones surgidas de las reuniones ministeriales del AC. Con todo, los Estados árticos también han promovido iniciativas concretas dirigidas estrictamente a la protección medioambiental. Por su centralidad para una política integral de protección medioambiental en el Ártico, destaca la creación, por la Declaración de Iqaluit de 2015, de una red panártica de áreas marinas protegidas (Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas) a coordinar por el AC, que se acompaña de un plan estratégico para el medio marino ártico (Arctic Marine Strategic Plan 2015-2025). Con todo, su aplicación real está por examinar, sobre todo si se tiene en cuenta el precedente de la Circumpolar Protected Areas Network (CPAN) – Strategy and action plan⁴⁷, aprobada en 1996, que fue abandonada en 2010 y que hoy en día resta en estado latente⁴⁸.

III. PROPUESTAS PARA LA GOBERNANZA DEL ÁRTICO

Los cambios institucionales emprendidos a partir de la Declaración de Tromsø han propiciado un debate no solo político, sino también académico del modelo de gobernanza en la región. Las diferentes posiciones se mueven entre la introducción de reformas paulatinas que no afecten al paradigma actual, al

⁴⁷ Arctic Council/CAFF, *Circumpolar Protected Areas Network (CPAN) – Strategy and action plan*, Habitat Conservation report nº 6, Directorate for Nature Management. Trondheim, 1996 (disponible en: <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/154>>).

⁴⁸ Véase <<https://www.caff.is/pinpublications/399-caff-is/expertgroups/protected-areas-cpannew?layout=>>>.

menos en el corto y el medio plazo, y la apuesta por una transformación sustancial e inmediata del modelo existente.

1. Escenarios hipotéticos

Respecto al futuro de la gobernanza en el Ártico, el informe realizado por PAME/Global Business Network (GBN)⁴⁹ plantea cuatro posibles escenarios relativos a la navegación marítima que son aplicables de forma más genérica⁵⁰. Esos cuatro escenarios se generarían sobre la conjunción de dos factores: nivel de demanda de recursos y grado de estabilidad en la gobernanza regional. Una alta demanda en un contexto de inestabilidad daría lugar a una situación de lucha y tensiones entre Estados por el control de los recursos (*arctic race*); una demanda baja en un contexto de inestabilidad derivaría en el subdesarrollo económico regional (*polar laws*); el escenario propuesto en su momento por el Parlamento Europeo⁵¹ de convertir el Ártico en una gran reserva natural (*polar preserve*) tendría lugar, siempre según el mencionado informe, si se diera una baja demanda en un contexto de estabilidad; y, finalmente, el último escenario previsto es el de una alta demanda en un contexto de estabilidad, donde el desarrollo económico se compaginaría con la protección medioambiental, social y cultural (*arctic saga*).

En el estudio de PAME/GBN, los diferentes escenarios se construyen sobre las cuatro dimensiones de la gobernanza ártica: la dimensión medioambiental (entendida en un sentido amplio, esto es, incluyendo cuestiones de justicia social como la sostenibilidad de las comunidades indígenas o la explotación de recursos con miras al bien común y a una distribución justa de la riqueza —*global commons*—), la dimensión económica, la dimensión institucional y normativa, y la dimensión de la seguridad y la paz internacional. La dimensión institucional y normativa guardaría relación directa con el grado de estabilidad regional. Un mayor grado de desarrollo institucional y de integración normativa es tanto el

⁴⁹ PAME/GBN, *The Future of Arctic Marine Navigation in Mid-Century. Scenario Narratives Report*, Arctic Council SAO meeting, Svolvær, 23 y 24 de abril de 2008.

⁵⁰ HESKE, K., *El Ártico en disputa. Desafíos y oportunidades para la gobernanza del alto Norte*, Universidad de Barcelona, Memoria del Máster en Estudios Internacionales, curso 2014-2015, Barcelona, 2015, p. 66.

⁵¹ Véase nota 32.

resultado como la causa de una mayor cooperación, lo cual, a su vez, genera más estabilidad. Por su parte, la amenaza contra la seguridad y la paz internacional se vincula en este estudio con el volumen de demanda de los recursos de la región (es decir, con la dimensión económica y con un factor regional), amenaza que solo la existencia de mecanismos institucionales para la resolución pacífica, e incluso cooperativa, de disputas podría contrarrestar. Este planteamiento merece dos comentarios críticos.

En primer lugar, ya se ha hecho notar que la competencia por los recursos regionales no es la única fuente potencial de incremento de las tensiones entre los Estados árticos, puesto que también inciden factores de índole no económica regionales o de choque de posiciones en conflictos que tienen lugar en otras regiones.

En segundo lugar, las alternativas planteadas en cuanto al marco institucional y normativo pecan de inconcreción y no recogen todo el posible abanico. Haciendo uso de esa categorización, se podría decir que la imagen que los ocho Estados árticos proyectan a la opinión pública es que el AC estaría evolucionando desde una situación inicial de *polar laws* hacia un escenario de *arctic saga*. Pero en este último escenario se está presuponiendo que un alto grado de cooperación entre los Estados árticos en una situación de alta demanda de recursos conlleva necesariamente la existencia de estándares exigentes de protección medioambiental y que, además, la mayoría de grandes empresas son proclives a actuar de forma responsable, ayudando *motu proprio* a la eficacia de tal regulación, presunciones que son cuestionables. En cualquier caso, manteniéndonos en el terreno de la especulación teórica, cabe perfectamente imaginar un escenario en el que la cooperación se restrinja a —o se priorice— la cooperación económica, legalmente y/o *de facto*, alternativa esta que sí recoge Brigham entre sus proyecciones⁵². Así pues, un análisis más minucioso de la trayectoria de la región ártica requiere tener en cuenta la posibilidad de que la demanda de recursos sea alta y que, aunque el grado de cooperación sea relativamente elevado, la protección medioambiental sea insuficiente, lo que equivaldría a afirmar que el grado de cooperación en esta materia resulta

⁵² BRIGHAM, L. W., "Thinking about the Arctic's future: scenarios for 2040", *The futurist*, 2007, pp. 27-35.

insuficiente. Un examen más minucioso requiere distinguir cinco hipotéticos grados de cooperación o institucionalización regional.

Un escenario de cooperación nula o mínima vendría marcado por la unilateralidad o puntual bilateralidad en las relaciones entre los Estados árticos, en el que ni siquiera se admitiría la CIDM como marco jurídico común mínimo, lo que dificultaría la resolución pacífica de reclamaciones jurisdiccionales en conflicto sobre un océano que se supone accesible en un futuro. Cada Estado generaría su propia regulación para los territorios terrestres y marítimos bajo su jurisdicción, de forma que se compartimentaría la región. La posible formación de bloques podría conducir a una profundización en la cooperación, pero intrabloque y supeditada a la primacía de las cuestiones de seguridad.

En un segundo nivel, los Estados aceptarían someterse al Convenio Internacional sobre el Derecho del Mar como marco legal común mínimo, pero la cooperación continuaría reduciéndose principalmente a acuerdos bilaterales sobre asuntos particulares que concernieran a ambas partes. Estos dos primeros niveles se corresponderían con los escenarios de baja estabilidad institucional de *arctic race* o *polar laws* en función de si la demanda de recursos es elevada o escasa. Ambos responderían al “modelo tradicional” de sistema de Estados tradicionales.

Sin abandonar la posibilidad de firma de acuerdos bilaterales y sobre el consenso en la aceptación de la CIDM, el siguiente estadio se alcanzaría con la institucionalización de la cooperación multilateral. La gobernanza en la región seguiría gravitando alrededor del principio de soberanía estatal, primando la lógica del reparto jurisdiccional del océano Ártico conforme al derecho internacional. En las materias no reguladas por el derecho del mar, las relaciones entre Estados se canalizarían de forma habitual a través de una multiplicidad de foros y organizaciones internacionales de ámbito regional o mundial. Según el tema a tratar, los propios Estados decidirían el foro u organización a través del cual o los cuales conducir los debates y las negociaciones. En lo que concierne concretamente a la cooperación entre los Estados de la región, dada su voluntad de hacer valer el principio de soberanía estatal, cabe presuponer las reticencias de dichos Estados, con la única excepción de Finlandia, a atribuir a las

instituciones regionales mandatos para generar normativas vinculantes⁵³. De esta forma, la toma en consideración de aspectos medioambientales, al igual que otros de índole política, económica, social, diplomática, etc., queda sujeta a la discrecionalidad de los Estados (“modelo sectorial”).

En un nivel superior de cooperación se situaría la posibilidad de un tratado ártico sobre la base del planteamiento holístico del *ecosystem-based management*, que podría limitarse al océano o extenderse incluso a los espacios costeros y terrestres. Tal planteamiento requeriría limitaciones por parte de los Estados al ejercicio de sus derechos jurisdiccionales. Tal acuerdo internacional debería posibilitar una regulación integral de la región que, en principio, favorecería una mayor coherencia de las normativas sectoriales entre sí.

El nivel máximo de cooperación se alcanzaría si este posible tratado ártico estableciera un sistema de gobernanza para la región similar al existente en el polo sur (“modelo de sistema de tratado ártico”). Eso pasaría por el reconocimiento del Ártico como herencia común de la humanidad y por su declaración como santuario natural.

En el cuarto nivel (“modelo de *ecosystem-based management*”), las consideraciones de carácter científico para la protección medioambiental ganarían peso relativo en la toma de decisiones, lo que limitaría notablemente la discrecionalidad de los Estados para introducir otro tipo de intereses y subordinaría el principio de soberanía estatal a una especie de “expertocracia”. En el último nivel (“modelo de sistema de tratado ártico”), la consideración de las cuestiones científicas dirigidas a la protección medioambiental sería, formalmente, absolutamente prioritaria.

Desde el enfoque aquí presentado, el escenario de *polar preserve* encajaría sobre todo con el último de los niveles, pero nótese que tal situación podría darse, al menos hipotéticamente, en un contexto tanto de baja como de alta demanda de recursos. Por consiguiente, la diferencia entre *arctic saga* y *polar preserve* no radica en el volumen de la demanda de recursos, sino en la prioridad

⁵³ Finlandia, *Finland's strategy for the Arctic region 2013*, Prime Minister's Office Publications, Government Resolution 16/2013, 23 de agosto de 2013, p. 44.

asignada a la protección medioambiental respecto al objetivo de desarrollo económico.

2. El debate doctrinal y político sobre la gobernanza en el Ártico

El grado actual de cooperación en la gobernanza del Ártico se correspondería con el tercer nivel. El debate doctrinal y político sobre la gobernanza en el Ártico gira fundamentalmente en torno a dos cuestiones interrelacionadas. En primer lugar, se discute si el grado de cooperación hoy en día es suficiente; en segundo, qué medidas se requieren para mejorarla.

Una primera corriente mantiene que las actuales vías de cooperación son claramente insuficientes, y alerta de la posibilidad de que los Estados emprendan acciones unilaterales que podrían derivar en una escalada de las tensiones y en una reducción a mínimos del grado de cooperación; el caso más paradigmático es el de la plantada de la bandera rusa en el fondo submarino del Polo Norte⁵⁴. Ante tal eventualidad, aconsejan la necesidad de inversiones militares y en seguridad.

Frente a tal postura, se argumenta que el compromiso de los Estados por solucionar sus conflictos territoriales a través del ordenamiento jurídico internacional es sincero, entre otras razones porque supone la opción más beneficiosa para ellos. Particularmente, este sería el caso de Rusia, máximo beneficiario en el reparto territorial conforme a las reglas recogidas en la CIDM⁵⁵. Las discrepancias dentro de este grupo versan, fundamentalmente, sobre si el complejo entramado institucional actual, con los problemas para la concertación de políticas y las inconsistencias normativas que genera, es el adecuado para garantizar una adecuada protección medioambiental. En la medida en que el principio de soberanía estatal es el pilar sobre el cual se levanta el régimen de gobernanza presente, el debate de fondo radica en si las limitaciones en el modo de articular la cooperación en materia medioambiental que tal principio conlleva suponen o no un impedimento insuperable.

⁵⁴ Esta postura ya ha sido expuesta más arriba. Véanse notas a pie de página 28, 31 y 33.

⁵⁵ Un estudio sobre las claves de la política aparentemente nacionalista y agresiva de Rusia, en BAEV, P., *Russia's race for the Arctic and the new geopolitics of the North Pole*, The Jamestown Foundation, Occasional Papers, Washington, 2007.

Así, una segunda corriente sostiene que el conglomerado formado por la CIDM, los acuerdos internacionales vinculantes, las declaraciones sin fuerza obligatoria y las legislaciones domésticas relativas al Ártico ha demostrado su valía no solo para canalizar las disputas territoriales, sino también para avanzar significativamente en el ámbito de la cooperación medioambiental. En un entorno que estaría experimentando rápidos cambios tanto medioambientales como sociales y económicos, la flexibilidad del régimen, con sus organizaciones multinivel y sus regulaciones sectoriales, resultaría la mejor fórmula para afrontar de forma rápida y efectiva problemáticas heterogéneas que requerirían cada una de ellas respuestas a niveles diferentes. Sin negar la existencia de problemas de concertación de las actuaciones sectoriales de las diversas organizaciones y foros, estos no serían en absoluto insuperables. En particular, el AC estaría contribuyendo a una mayor armonización mediante la influencia que ejercería sobre las demás organizaciones en todo lo referente al Ártico, fruto de la autoridad obtenida gracias a la extensa y respetada producción científica llevada a cabo en su seno. En conclusión, frente a otras alternativas inexploradas, no serían necesarias ni convenientes reformas estructurales de un sistema cuyos buenos resultados ya se han evidenciado⁵⁶.

Por el contrario, una tercera corriente considera que, como consecuencia de su carácter sectorial, el sistema de gobernanza actual supondría un escollo insalvable para afrontar con prontitud los enormes retos medioambientales que hoy en día hay planteados. Entre los problemas, destacarían la existencia de vacíos legales, los escasos avances alcanzados en determinadas materias que no habrían recibido la debida atención, las dificultades de coordinación derivadas

⁵⁶ YOUNG, O. R., "Arctic tipping points: governance in turbulent times", *AMBIO*, v. 41, núm. 1, 2012, pp. 75-84; STOKKE, O. S., "Environmental security in the Arctic", *International Journal*, v. 66, núm. 4, 2011, pp. 835-848; YOUNG, O. R., "Arctic governance. Pathways to the future", *Arctic Review on Law and Politics*, v. 1, núm. 2, 2010, pp. 176-185; AGP, "Arctic governance in an era of transformative change: critical questions, governance principles, ways forward", 2010 (disponible en: <http://www.arcticgovernance.org/agp-report-and-action-agenda.156784.en.html>); HAUKSSON, S., "A legally binding regime for the Arctic", *Arcticportal.org*, 2009 (disponible en: http://library.arcticportal.org/1619/1/prentun_fixed.pdf); JABOUR, J. y WEBER, M., "Is it time to cut the Gordian knot of polar sovereignty?", *Reciel*, v. 17, núm. 1, 2008, pp. 27-34; STOKKE, O. S., "The Law of the Sea Convention and the idea of a binding regime for the Arctic Marine environment", Seventh Conference of Parliamentarians of the Arctic region: *Innovation in the Arctic Governance: the possibilities and limitations of a binding legal regime for the Arctic*, Kiruna, 2-4 de agosto de 2006; CORELL, H., "Reflections on the possibilities and limitations of a binding legal regime for the Arctic", Seventh Conference of Parliamentarians of the Arctic region: *Innovation in the Arctic Governance: the possibilities and limitations of a binding legal regime for the Arctic*, Kiruna, 3 de agosto de 2006.

de la complejidad del entramado institucional y diversas incoherencias en las políticas y en la normativa⁵⁷. Una primera causa de descoordinación se hallaría en el complejo de organizaciones que operarían de forma independiente entre sí, cada una con sus tiempos de respuesta, sus intereses, sus preocupaciones y sus planteamientos, con su particular composición, funcionamiento interno, cultura organizacional, etc. También se apunta que la CIDM consistiría en una mera regulación marco, de forma que los Estados dispondrían de un amplio margen de interpretación e implementación de las obligaciones medioambientales allí estipuladas⁵⁸. A este respecto, se señalaría la controversia acerca de si el océano Ártico entraría o no dentro de la categoría de “mar semicerrado” definida por la CIDM en el artículo 122⁵⁹, y ello en relación con las directrices recogidas en los artículos 123 y 197 de la misma CIDM, que instan a una mayor protección medioambiental y regional por parte de los Estados ribereños, respectivamente. Frente a esa realidad, los retos medioambientales venideros requerirían que el AC modificara sustancialmente su configuración, de modo que dispusiera de un mandato amplio sobre la base de un tratado internacional ambicioso y jurídicamente vinculante para los Estados. La adopción de un tratado podría convertirse en la ocasión para juridificar toda una serie de principios, como el principio precautorio, el de “quien contamina paga” o el de subsidiariedad. Su inclusión serviría para llenar lagunas, aumentar los estándares mínimos de protección medioambiental y dar coherencia al orden normativo y a las políticas sobre la base de un enfoque holístico. Al mismo tiempo, el sistema no perdería flexibilidad, pues el tratado se acompañaría de anexos o protocolos relativos a aquellas materias sectoriales que requirieran un tratamiento más específico o tuvieran un ámbito distinto al regional. Además, la mayor centralización en los procesos de toma de decisiones que tal tratado conllevaría permitiría al AC responder con la firmeza y la rapidez que los desafíos actuales exigen, superando las evidentes carencias que el diseño actual de dicha organización muestra a este respecto⁶⁰.

⁵⁷ KOIVUROVA, T., “How to improve Arctic international governance”, *UC Irvine Law Review*, v. 6, 2016, pp. 83-98; KOIVUROVA, “Alternatives for...”, *cit.*

⁵⁸ KOIVUROVA, “Alternatives for...”, *cit.*

⁵⁹ BARTENSTEIN, “The Arctic Council...”, *cit.*, pp. 57-62.

⁶⁰ EXNER-PIROT, “New directions for...”, *cit.*

Las propuestas en torno a la configuración que debería tener el tratado son variadas. A continuación se muestran en función del rol asignado a la CIDM.

En general, la mayoría de propuestas coinciden en dos aspectos: 1) algunos elementos clave del funcionamiento actual del AC, como los derechos de participación de las comunidades indígenas o el estatus privilegiado de los ocho Estados árticos deberían ser mantenidos; y 2) el ámbito de validez espacial del tratado debería quedar restringido al océano Ártico (con exclusión, por tanto, de las áreas terrestres árticas), sin menoscabo del reconocimiento de los derechos jurisdiccionales de los Estados conforme a la CIDM. Por razones de pragmatismo, arguyen que tales aspectos resultarían básicos para evitar el rechazo frontal de los Estados árticos o de las organizaciones indígenas. Dentro de este grupo, y en una línea más conciliadora con quienes defienden el modelo sectorial, hay quien además se muestra partidario de tomar como puntos de partida la CIDM, los documentos desarrollados por el AC o algún acuerdo ya ratificado por los Estados árticos, es decir, textos que previamente ya hayan suscitado acuerdos, pues de ese modo se facilitaría la formación de nuevos consensos⁶¹. Otros, en cambio, abogan por tomar el sistema del Tratado Antártico como modelo exitoso que garantizaría los más altos estándares de protección medioambiental, aunque teniendo en cuenta el hecho diferencial de que el Ártico es una región habitada. Esa diferencia explicaría que la totalidad del continente austral haya sido declarada como santuario, mientras que en el Ártico el principio rector no puede ser otro que el del desarrollo sostenible. Con todo, sí consideran factible y deseable que las áreas que no queden bajo la jurisdicción de ningún Estado y las que, aun quedando, sean de especial importancia para la conservación del ecosistema se reconozcan como reservas polares sujetas a restricciones especialmente severas en cuanto a la realización de actividades económicas y humanas en general⁶². Finalmente, hay quien

⁶¹ HERTELL, H. H., "Arctic melt: the tipping point for an Arctic Treaty", *Georgetown International Environmental Law Review*, v. 21, núm. 3, 2009, pp. 580-589, por ejemplo, menciona los acuerdos de mares regionales de la UNEP, como el relativo al mar Mediterráneo, como posibles referentes. KOIVUROVA, T. y MOLENAAR, E. J., "A proposal for a legally binding instrument", *International governance and regulation of the Marine Arctic*, WWF, Oslo, 2009, pp. 88-113; KOIVUROVA, "Alternatives for...", *cit.*

⁶² HAMILTON, N. T. M., *Arctic Sanctuary. Global commons, environmental protection & future-proofing*, Greenpeace International, Ámsterdam, 2014; UK ENVIRONMENTAL AUDIT COMMITTEE, *Protecting the Arctic*, House of Commons, Second Report of Session 2012-2013, 2012. La propuesta del Comité se podría complementar con el informe de la IUCN - SPEER, L.

propone que ese acuerdo debería extenderse incluso al espacio terrestre ártico. Aducen que tal extensión supone una exigencia ineludible para una gestión realmente integral de la región conforme al modelo del *ecosystem-based management*, modelo de gestión cuya implementación resultaría perentoria ante lo acuciante de los problemas ambientales⁶³.

Algunas propuestas irían aún más lejos al no aceptar la validez de la CIDM en el Ártico (“modelo de sistema de tratado ártico”). En cuanto “herencia común” de la humanidad y de forma análoga al continente antártico, el tratado debería servir para declarar el océano como santuario natural, con las fuertes limitaciones a la actividad humana que ello conllevaría, si bien teniendo en cuenta la existencia de poblaciones humanas⁶⁴. Y, de nuevo, también aquí hay propuestas que, idealmente, extenderían la aplicación de tal tratado a las áreas terrestres árticas, si bien con el matiz de que, al incluir zonas pobladas por humanos, el objetivo ya no sería la creación de un santuario natural, sino el desarrollo sostenible de la región⁶⁵.

3. Algunas reflexiones en torno a los modelos sectorial y de *ecosystem-based management*

La distinción establecida entre el modelo sectorial y el modelo de *ecosystem-based management* requiere algunas puntualizaciones y comentarios, pues el último modelo ha sido el adoptado oficialmente por el AC⁶⁶ y los partidarios del modelo sectorial afirman que ellos también abogan por un modelo de *ecosystem-*

et al., *Natural marine World Heritage in the Arctic Ocean*, IUCN, Gland, 2017, donde se identifican una serie de áreas candidatas a ser reconocidas como herencia común de la humanidad. Por su parte, RAYFUSE, R., “Melting moments: the future of polar oceans governance in a warming world”, *Reciel*, v. 16, núm. 2, 2007, pp. 196-216, propone tomar como punto de partida para el tratado ártico la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos, que forma parte del sistema del Tratado Antártico, pero ampliando su alcance a otras materias que permitieran una gestión integral del océano.

⁶³ NOWLAN, L., *Arctic legal regime for environmental protection*, IUCN, Gland, 2001. Como el objetivo no es crear una reserva polar, esta autora descarta la posibilidad de que el Protocolo de Madrid sea extrapolable al Ártico; en cambio, sí considera que la Convención sobre la Diversidad Biológica de 1982 podría servir como modelo para el tratado.

⁶⁴ Véase nota 32.

⁶⁵ BRACKING, S., “Why is establishing the Arctic as common heritage so important?”, *The Africa Report*, 19 de marzo de 2012 (disponible en: <<http://www.theafricareport.com/Columns/why-is-establishing-the-arctic-as-common-heritage-so-important.html>>).

⁶⁶ El AC adoptó el paradigma del *ecosystem-based management* en 2004 con la aprobación del informe *Arctic Marine Strategic Plan*, elaborado por el grupo de trabajo PAME.

based management; aún más, estos últimos sostienen que, si realmente se quiere avanzar en un régimen de protección integral, su modelo es más adecuado que el de aquellos que proponen un tratado. En ese sentido, consideran que la CIDM ya establece las bases de tal modelo de gestión al incluir una normativa genérica en materia de protección medioambiental. Este marco normativo sería susceptible de mejora, y, con el tiempo, quizás los esfuerzos en esa dirección podrían llevar de un régimen regional de *soft law* a otro de *hard law*. La reciente firma de algunos acuerdos sectoriales vinculantes negociados en el seno del AC o en otras instancias⁶⁷ podría interpretarse como pasos en esa dirección. Así pues, la crítica no apuntaría tanto al punto de llegada como al proceso a seguir y los tiempos. El núcleo de su crítica radicaría en que, en el corto plazo, cualquiera de sus versiones resultaría utópica. En la Declaración de Ilulissat, los Estados árticos dejaron patente su voluntad de reclamar las potestades jurisdiccionales que la CIDM les concedía sobre el océano Ártico. Y aún más ingenua resultaría la idea de que los Estados árticos vayan a renunciar al ejercicio de derechos soberanos sobre sus territorios terrestres.

Aun en el improbable caso de que los Estados árticos ratificaran tal tratado (como consecuencia, por ejemplo, de una fuerte presión pública), los costes derivados no compensarían los beneficios obtenidos: los recursos y el tiempo invertidos en unas negociaciones que cabría esperar arduas y largas —y que ralentizarían o, incluso, podrían paralizar las actuaciones del AC— difícilmente quedarían justificados a la vista de unos resultados que tampoco supondrían un gran avance respecto al marco común de la CIDM, pues la consecución del consenso pasaría por no incluir los asuntos que pudieran ser motivo de contencioso para alguno de los Estados. Además, tal acuerdo también sería rechazado por los actores no estatales, en particular las organizaciones indígenas, pues, al no poder ser partes signatarias, perderían los derechos de participación de que

⁶⁷ Un caso destacado sería el reciente Agreement on unregulated fishing in the Arctic Ocean (“Acuerdo sobre pesca irregular en el océano Ártico”), firmado el 30 de noviembre de 2017 por los Estados con mayores intereses pesqueros en la zona y fuera, por lo tanto, del marco del AC, que viene a satisfacer parcialmente la demanda de Greenpeace (véase HAMILTON, “Arctic sanctuary...”, *cit.*, disponible en: <<https://www.greenpeace.org/archive-international/en/press/releases/2017/Historic-agreement-reached-to-protect-the-Arctic/>>) de prohibir cualquier actividad industrial en la extensa región del océano Ártico central. Sobre este acuerdo, se puede consultar también: <<https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/agreement-on-unregulated-fishing-in-the-arctic-ocean/id2580484/>>.

disfrutan hoy en día dentro del AC⁶⁸. Por todo ello, ante la urgencia de afrontar los problemas ambientales actuales y la limitación en cuanto a recursos, el mayor grado de protección realmente posible pasaría por la reforma paulatina del régimen actual, incluso en el corto plazo. Además, la escasa predisposición a cumplirlo y la previsible falta de mecanismos eficaces de control y forzamiento lo tornarían inoperante, de forma que su sujeción voluntaria al tratado resultaría condición *sine qua non* para su efectividad.

Incluso si se admitiera como realista la propuesta menos utópica de las dos —la de un tratado internacional restringido al océano Ártico—, por su mismo ámbito espacial las políticas que se adoptasen no serían realmente integrales al no tratar de forma unitaria mar y costa; la efectividad de las medidas requeriría una normativa doméstica y un fuerte compromiso en cuanto a su implementación por parte de los Estados árticos. En un sentido similar, tal tratado también resultaría insuficiente por sí solo para abordar aquellas problemáticas o fenómenos naturales que excedieran el ámbito regional. Servirían como ejemplo dos de los problemas medioambientales más graves que afectan al Ártico, el cambio climático y el agujero de la capa de ozono, o también el fenómeno de las grandes migraciones de algunas especies⁶⁹. Además, en ocasiones los progresos alcanzados a nivel mundial habrían servido para obligar a los Estados árticos a asumir estándares de protección más elevados en áreas en que habrían mostrado fuertes reticencias⁷⁰.

La réplica de los partidarios de un tratado ártico sería la siguiente. Por definición, un modelo de *ecosystem-based management* exige un enfoque holístico, no compartimentado, y, por lo tanto, un documento integral y no un conjunto de textos sectoriales. La CIDM no serviría como texto integral: al nivel más abstracto, no recoge muchos de los principios medioambientales básicos (como el de “quien contamina paga” o el principio precautorio, entre otros); a un nivel más concreto, apenas regula temas específicos relativos al Ártico. El único artículo que versaría específicamente sobre las regiones polares sería el 234 de la CIDM, relativo a las obligaciones en materia de protección ambiental de las

⁶⁸ YOUNG, “Arctic governance...”, *cit.*, p. 180 y ss.

⁶⁹ *Idem*, pp. 176-180; AGP, “Arctic governance...”, *cit.*; CORELL, “Reflections on the...”, *cit.*

⁷⁰ YOUNG, “Arctic governance...”, *cit.*, pp. 176-180; AGP, “Arctic governance...”, *cit.*; CORELL, “Reflections on the...”, *cit.*

zonas marinas cubiertas de hielo⁷¹, al que se sumarían los artículos 123 y 197 ya mencionados si finalmente se considerara el océano Ártico como un mar semicerrado. En consecuencia, la adopción de un tratado internacional supondría un salto cualitativo en la gobernanza del Ártico. Por otro lado, no todo acuerdo requeriría una gran inversión de tiempo, al menos en el caso de las propuestas más conciliadoras con el modelo sectorial, aquellas que proponían como punto de partida en las negociaciones la CIDM y otros textos ya acordados previamente. Tampoco requerirían necesariamente un uso excesivo de recursos, y, en cualquier caso, las negociaciones se podrían llevar a cabo fuera del seno del AC para evitar su posible ralentización o paralización. La idea de que las organizaciones indígenas se opondrían a tal tratado tampoco resultaría cierta, pues, aunque solo los Estados pueden concluir tratados internacionales, ninguna norma de derecho internacional público impide que estos pacten otorgar una serie de derechos de participación a las organizaciones indígenas⁷². Aún más, la firma de un nuevo tratado podría suponer la ocasión para establecer un régimen de coadministración entre los Estados y los pueblos indígenas.

Por su parte, la crítica que señalaba que un tratado restringido al océano no sería realmente integral merece la siguiente observación. Es cierto que, al disponer los Estados de competencias en materia de protección medioambiental tanto en la costa como en el mar, un régimen de gobernanza asentado sobre el principio de soberanía estatal y la CIDM como marco regulatorio no presenta tal problema. Pero no es menos cierto que tales políticas holísticas mar-costa quedan también fragmentadas por las fronteras entre Estados. En conclusión, ambas alternativas requerirían complementarse con acuerdos de cooperación: en el caso del modelo de un tratado para el océano Ártico, mediante acuerdos con los distintos Estados costeros; en el caso del modelo basado en la CIDM, mediante alguna fórmula de coordinación entre Estados. Otro tanto se podría decir respecto a

⁷¹ La futura efectividad de este artículo genera algunas dudas. Por una parte, en un contexto de continuo adelgazamiento y retroceso de la capa de hielo como consecuencia del cambio climático y la actividad humana, puede conllevar que los Estados consideren que este artículo no es de aplicación en áreas cada vez más extensas del océano. Paradójicamente, y si así fuera, las exigencias de protección medioambiental se reducirían a medida que el impacto del cambio climático aumentara (véase MCRAE, D. M. y GOUNDREY, D. J., "Environmental jurisdiction in arctic waters: the extent of article 234", *University of British Columbia Law Review*, v. 16, núm. 2, 1982, pp. 197-228). Por otra, este artículo ha sido utilizado por Canadá para apoyar la validez de sus reclamaciones territoriales con el argumento de sus responsabilidades ambientales.

⁷² KOIVUROVA, "How to improve...", *cit.*, p. 95.

aquellos asuntos que trascienden el ámbito regional. Con todo, ambas propuestas no son equiparables. Si el protagonismo se deja en manos de los Estados, entonces las políticas y la cooperación internacional quedan condicionadas por la coyuntura doméstica de cada uno de los Estados árticos, así como por la salud de las relaciones internacionales entre ellos. En ese sentido, la compartimentalización mediante fronteras entre Estados no supone ningún avance sustancial. Desde el punto de vista de una mayor protección medioambiental, la propuesta de un tratado ártico resulta preferible, pues permite una gobernanza menos expuesta a la inclusión de intereses y motivaciones que distorsionen la persecución de intereses comunes en la toma de decisiones, y con estándares más exigentes que los establecidos en la CIDM. Desde el punto de vista del realismo político, la propuesta de un modelo basado en la CIDM resulta más convincente.

IV. CONCLUSIONES

Este trabajo no tiene otro objetivo que el de mostrar, desde un enfoque diacrónico, una panorámica general de la gobernanza en el Ártico. Con todo, se considera oportuno acabar con una breve reflexión igualmente genérica a partir de lo expuesto anteriormente.

Uno de los puntos fuertes que se atribuye al modelo sectorial es el del realismo de sus propuestas. En este contexto, por “realismo” se entiende la aceptación de que el ritmo de los avances en cooperación medioambiental viene irremediablemente determinado por las reglas y dinámicas que operan en la acción política de los Estados. Prescindiendo de si tal situación es vista como más o menos deseable, se considera como un *factum* y, como tal, premisa incontestable de cualquier postura razonable. Así pues, podría compartirse con otros la idea de que los avances se producen a un ritmo lento, pero en cualquier caso este sería el ritmo más rápido posible. El problema de tal planteamiento radica en que los ritmos del cambio climático, del impacto de la contaminación o de otras problemáticas medioambientales responden a leyes distintas y siguen tiempos diferentes de los de la política. Desde este otro punto de vista, el criterio desde el cual evaluar qué políticas son “realistas” y cuáles no difiere sustancialmente.

Si se conjugan ambos factores, entonces se podría concluir que los Estados tienen de plazo para adoptar las reformas oportunas hasta el momento en que se llegue a un punto crítico en el equilibrio del ecosistema actual. Que el modelo sectorial sea “realista” pasa, entonces, a depender de si las medidas de protección del medio ambiente se adoptan e implementan con la antelación suficiente como para evitar alcanzar un punto crítico en el equilibrio del ecosistema actual.

La percepción de si se está llegando a un punto crítico en el equilibrio del ecosistema actual y de la consiguiente necesidad de tomar medidas urgentes y drásticas depende de la rapidez con que devienen los cambios causantes de consecuencias globalmente consideradas desagradables y de la gravedad de dichas consecuencias. La combinación de esos dos factores da lugar a tres escenarios posibles. Primeramente, puede que los cambios sucedan rápida o lentamente, pero que ello resulte irrelevante, dado que las consecuencias en cualquier caso son leves; en estos dos supuestos, no cabe esperar percepción de urgencia, quizás ni siquiera necesidad alguna de tomar medidas. Ninguno de estos escenarios describe adecuadamente la situación presente, pues se sabe la gravedad de las consecuencias, así que solo posee valor como hipótesis. En el extremo opuesto, cabe la posibilidad de que los cambios se produzcan rápidamente y las consecuencias sean graves; en este caso, sí cabe suponer una percepción de urgencia por adoptar medidas más contundentes. En tercer lugar, puede que, aunque los cambios se produzcan lentamente, las consecuencias agregadas sean graves. A pesar de que la situación empeore objetivamente, el ritmo lento de los cambios aumenta las posibilidades de adaptarse paulatinamente a ellos, lo que puede atenuar la sensación de gravedad de los efectos padecidos y, por consiguiente, la percepción de la necesidad de tomar medidas urgentes y drásticas.

De acuerdo con el principio precautorio⁷³, si hay indicios suficientes como para considerar el segundo escenario como posible (siempre teniendo en cuenta que, cuanto más graves sean las consecuencias potenciales, menor es la exigencia en cuanto a las probabilidades de que suceda), entonces habría que tomarlo

⁷³ COMEST, *The precautionary principle*, Unesco, París, 2005; JONAS, H., *El principio de responsabilidad*, Herder, Barcelona, [1979] 2004, 2.ª ed.

como punto de partida. Los partidarios de un tratado para la región ártica basado en un modelo de *ecosystem-based management* asumen la posibilidad del segundo escenario y, en consecuencia, la aplicabilidad de dicho principio.

En cambio, los partidarios del modelo sectorial parten del último escenario. A mi entender, calificar como “realista” tal modelo en comparación con las otras alternativas pasa por compartir la creencia de que el impacto medioambiental derivado del desarrollo económico conforme a los patrones del capitalismo no ha llegado todavía al punto crítico, y que el ritmo lento pero constante de los avances en materia de protección medioambiental se ajusta a las exigencias de la problemática.

Asumidas tales premisas, se entiende que algunos no consideren la adopción de un tratado con vocación holística como una medida perentoria; incluso se podría llegar a considerar como una injerencia ilegítima en el principio de soberanía y un ataque a los legítimos derechos soberanos y jurisdiccionales de los Estados árticos. Desde este punto de vista, más bien se contempla con buenos ojos la sectorialización o, en otras palabras, la compartimentalización de las políticas económicas de crecimiento económico respecto a las políticas medioambientales. En este modelo, las políticas medioambientales cumplen una función de “parche”.

Es cierto que el giro dado en la etapa presente hacia un enfoque más encaminado a la práctica y a la coordinación y cooperación en medidas concretas abarca tanto las políticas económicas como las medioambientales. También está por ver el ritmo al que se progresa en cada uno de esos ámbitos. Pero el hecho de que los esfuerzos por coordinar las políticas estatales hayan coincidido en el tiempo con la focalización de los Estados árticos en el desarrollo económico regional hace pensar que el nivel de interés de estos por cada uno de esos dos objetivos no es el mismo y que se avanzará más rápidamente en materia económica que en medioambiental.

Se puede entender la exigencia de realismo en el sentido de asumir la posición hegemónica de los Estados árticos en la región, o también que los recursos mineros, pesqueros, petrolíferos y gasísticos muy probablemente serán explotados, y que se intensificará el tráfico marítimo. Pero entonces también hace falta aceptar una dosis igual de realismo y asumir que, si la expansión de

la actividad económica se lleva a cabo conforme a los parámetros de desarrollo económico tradicionales (*business as usual*) y sin el paraguas de una regulación vinculante exigente en términos sociales y medioambientales⁷⁴ y sujeta a mecanismos de control eficaces⁷⁵, se agravarán aún más los daños medioambientales, que ya se prevén muy elevados. A mi entender, se peca de ingenuidad si se confía básicamente en la mera sanción negativa de “señalar y avergonzar”⁷⁶, instrumento de presión consustancial al *soft law*. Las meras declaraciones de intenciones por parte de los Estados y del mundo de los negocios respecto a su compromiso con el medio ambiente, la sociedad y las minorías culturales, por grandilocuentes que sean, no resultan suficientes ni creíbles⁷⁷, por lo que hacen falta políticas coherentes, vinculantes y comprometidas, o, dicho de otra forma, urge que las palabras vengan respaldadas por hechos.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGP, “Arctic governance in an era of transformative change: critical questions, governance principles, ways forward”, 2010. Disponible en: <<http://www.arcticgovernance.org/agp-report-and-action-agenda.156784.en.html>>.

⁷⁴ Greenpeace, por ejemplo, critica la vaguedad e inadecuación de las medidas recogidas en el Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic, lo cual diluiría su fuerza vinculante (véase GREENPEACE, “Leaked Arctic Council oil spill response agreement ‘vague and inadequate’”, 4 de febrero de 2013 (disponible en: <<https://www.greenpeace.org/archive-international/en/press/releases/2013/Leaked-Arctic-Council-oil-spill-response-agreement-vague-and-inadequate---Greenpeace/>>).

⁷⁵ Sobre la actual falta de eficacia y efectividad como consecuencia de fuertes carencias en la implementación de políticas medioambientales, véase ARCTIC COUNCIL/PAME, *The ecosystem approach to management of Arctic ecosystems: status of implementation*, SAO meeting, Portland, 5 y 6 de octubre de 2016.

⁷⁶ Respecto al Acuerdo de París sobre cambio climático de 2015, una posición afín sería la mantenida por James Hansen. Véase *The Guardian*, “James Hansen, father of climate change awareness, calls Paris talks ‘a fraud’”, 12 de diciembre, 2015 (disponible en: <<https://www.theguardian.com/environment/2015/dec/12/james-hansen-climate-change-paris-talks-fraud>>). A favor del instrumento de “nombrar y señalar”, véase FALKNER, R., “The Paris Agreement and the new logic of international climate politics”, *International Affairs*, v. 92, núm. 5, 2016, pp. 1107-1125.

⁷⁷ Expertos y activistas señalan que, en contra de lo que afirman las compañías petrolíferas, estas no están preparadas para operar de forma segura o para reaccionar en caso de accidente en una región tan lejana, vasta, hostil y carente de infraestructuras como el Ártico (véase UK ENVIRONMENTAL AUDIT COMMITTEE, “Protecting the...”, *cit.*, pp. 27-47).

AMIN, Samir, *El capitalismo en la era de la globalización*, Paidós, Barcelona, 1999.

APPADURAI, Arjun, *Modernity at large: cultural dimensions of globalization*, University of Minnesota Press, Mineápolis, 1996.

ARCTIC ECONOMIC COUNCIL, “Rules of Procedure”, 13 de abril de 2016. Disponible en: <<https://arcticeconomiccouncil.com/about-us/>>.

ARCTIC ECONOMIC COUNCIL, “2016-2018. Estrategic Planning Document”, 27 de abril de 2016. Disponible en: <<https://arcticeconomiccouncil.com/about-us/>>.

BAEV, Pavel, *Russia's race for the Arctic and the new geopolitics of the North Pole*, The Jamestown Foundation, Ocassional Papers, Washington, 2007.

Barentsinfo.org, “Mikhail Gorbachev's speech in Murmansk at the Ceremonial Meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star to the city of Murmansk”, Murmansk, 1 de octubre de 1987. Disponible en: <https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf>.

BARTENSTEIN, Kristin, “The Arctic Region Council revisited. Inspiring future development of the Arctic Council”, Lalonde, Suzanne y McDorman, Ted L. (eds.), *International Law and politics of the Arctic Ocean*, Brill Nijhoff, Leiden, 2015, pp. 53-75.

BAUMAN, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, FCE, México D.F., 2001.

BAYLIS, John, SMITH, Steve y OWENS, Patricia, *The globalization of world politics. An introduction to international relations*, Oxford University Press, Oxford, 2017 (7.^a ed.).

BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona, 1998.

BERKMAN, Paul A., “Stability and Peace in the Arctic Ocean through Science Diplomacy”, *Science & Diplomacy*, v. 3, núm. 2, 2014, pp. 2-3. Disponible en: <<http://www.sciencediplomacy.org/perspective/2014/stability-and-peace-in-arctic-ocean-through-science-diplomacy>>.

BORGESON, Scott G., "The coming Arctic boom. As the ice melts, the region heats up", *Foreign Affairs*, 2013, pp. 1-6.

BORGESON, Scott G., "Arctic meltdown. The economic and security implications of global warming", *Foreign Affairs*, v. 87, núm. 2, 2008, pp. 63-77.

BRACKING, Sarah, "Why is establishing the Arctic as common heritage so important?", *The Africa Report*, 19 de marzo de 2012.

BRIGHAM, Lawson W., "Thinking about the Arctic's future: scenarios for 2040", *The futurist*, 2007, pp. 27-35.

CANUEL, Edward T., "The four Arctic law pillars: a legal framework", *Georgetown Journal of International Law*, v. 46, 2015, pp. 735-764.

CASSESE, Sabino, *La globalización jurídica*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

CASTLES, Stephen y DAVIDSON, Alastair, *Citizenship and migration. Globalization and the politics of belonging*, Routledge, Nueva York, 2000.

CHAPPO, Ashley, "Setting economic standards for the Arctic", *World Policy Blog*, 27 de enero de 2016. Disponible en: <<http://www.worldpolicy.org/blog/2016/01/27/setting-economic-standards-arctic>>.

COHEN, Ariel *et al.*, "The New Cold War: Reviving the US Presence in the Arctic", *The Heritage Foundation*, 2008. Disponible en: <<https://www.heritage.org/environment/report/the-new-cold-war-reviving-the-us-presence-the-arctic>>.

COMEST, *The precautionary principle*, Unesco, París, 2005.

CONSEJO ÁRTICO, *Arctic Council funding: an overview*, Fairbanks, SAO meeting, 16 y 17 de marzo, 2016.

CONSEJO ÁRTICO, *Vision for the Arctic*, Kiruna, 15 de mayo, 2013. Disponible en: <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/287>>.

CONSEJO ÁRTICO, *Arctic Council rules of procedure*, Kiruna, reunión ministerial, 15 de mayo, 2013.

CONSEJO ÁRTICO, *Arctic Council observer manual for subsidiary bodies*, Kiruna, reunión ministerial, 15 de mayo de 2013.

CONSEJO ÁRTICO, “The criteria for admitting observers and role for their participation in the Arctic Council”, *SAO Report to Ministers*, Nuuk, mayo de 2011.

Disponible en:

<https://www.arcticobserving.org/images/pdf/Board_meetings/5th_tromso/sao_report_to_ministers_-_nuuk_ministerial_meeting_may_2011.pdf>.

CONSEJO ÁRTICO, *Meeting of Senior Arctic Officials. Final report*. Copenhagen, SAO meeting, 16 y 17 de marzo de 2011.

CONSEJO ÁRTICO, *Meeting of Senior Arctic Officials. Final report*, Narvik, SAO meeting, 28 y 29 de noviembre de 2007.

CONSEJO ÁRTICO, *Declaration on the establishment of the Arctic Council*, Ottawa, reunión ministerial, 19 de septiembre de 1996. Disponible en:

<<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>>.

CONSEJO ÁRTICO/PAME, *The ecosystem approach to management of Arctic ecosystems: status of implementation*, Portland, SAO meeting, 5 y 6 de octubre de 2016.

CONSEJO ÁRTICO/CAFF, *Circumpolar Protected Areas Network (CPAN) – Strategy and action plan*, Habitat Conservation report nº 6, Directorate for Nature Management, Trondheim, 1996. Disponible en: <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/154>>.

CORELL, Hans, “Reflections on the possibilities and limitations of a binding legal regime for the Arctic”, Seventh Conference of Parliamentarians of the Arctic region: *Innovation in the Arctic Governance: the possibilities and limitations of a binding legal regime for the Arctic*, Kiruna, 3 de agosto de 2006.

EDGE, Jonathan R. y VANDERZWAAG, David L., “Canada-Russia relations in the Arctic”, Lalonde, Suzanne y McDorman, Ted L. (eds.), *International law and politics of the Arctic Ocean*, Brill Nijhoff, Leiden, 2015, pp. 240-265.

Estados Unidos de América, Presidential Decision directive/NSC-26, 9 de junio de 1994. Disponible en: <<https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-26.pdf>>.

EXNER-PIROT, Heather, “New directions for governance in the Arctic region”, *Arctic Yearbook 2012*, 2012, pp. 224-246. Disponible en: <https://www.arcticyearbook.com/images/Articles_2012/Exner_Pirot.pdf>.

FALKNER, Robert, “The Paris Agreement and the new logic of international climate politics”, *International Affairs*, v. 92, núm. 5, 2016, pp. 1107-1125.

Finlandia, *Finland's strategy for the Arctic region 2013*, Prime Minister's Office Publications, Government Resolution 16/2013, 23 de agosto de 2013.

FORO ECONÓMICO MUNDIAL, “Arctic Investment Protocol. Guidelines for responsible investment in the Arctic”, Foro Económico Mundial, Ginebra, 2015. Disponible en: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_Arctic_Investment_Protocol.pdf>.

GAUTIER, Donald L. *et al.*, “Assessment of undiscovered oil and gas in the Arctic”, *Science*, v. 324, núm. 5931, 2009, pp. 1175-1179.

GRACZYK, Piotr y KOIVUROVA, Timo, “The Arctic Council”, Jensen, L. C. y Honneland, G. (eds.), *Handbook of the politics of the Arctic*, Elgar Edward, Cheltenham, 2015, pp. 298-327.

GREENPEACE, “Leaked Arctic Council oil spill response agreement ‘vague and inadequate’”, 4 de febrero de 2013. Disponible en: <<https://www.greenpeace.org/archive-international/en/press/releases/2013/Leaked-Arctic-Council-oil-spill-response-agreement-vague-and-inadequate---Greenpeace/>>.

HAMILTON, Neil T. M., *Arctic Sanctuary. Global commons, environmental protection & future-proofing*, Greenpeace International, Ámsterdam, 2014.

HARSEM, Oistein *et al.*, “Factors influencing future oil and gas prospects in the Arctic”, *Energy policy*, v. 39, 2011, pp. 8037-8045.

HERTELL, Hans H., “Arctic melt: the tipping point for an Arctic Treaty”, *Georgetown International Environmental Law Review*, v. 21, núm. 3, 2009, pp. 565-590.

HESKE, Kristin, *El Ártico en disputa. Desafíos y oportunidades para la gobernanza del alto Norte*, Universidad de Barcelona, Memoria del Máster en Estudios Internacionales, curso 2014-2015, Barcelona, 2015.

HUEBERT, Rob, “Rising temperatures, rising tensions: power politics and regime building in the Arctic”, Stephens, Tim y VanderZaag, David L. (eds.), *Polar*

oceans governance in an era of environmental change, Elgar Edward, Cheltenham, 2014, pp. 65-85.

HUEBERT, Rob, *The newly emerging Arctic security environment*, Canadian Defense & Affairs Institute, Calgary, 2010.

JABOUR, Julia y WEBER, Melissa, "Is it time to cut the Gordian knot of polar sovereignty?", *Reciel*, v. 17, núm. 1, 2008, pp. 27-34.

JONAS, Hans, *El principio de responsabilidad*, Herder, Barcelona, [1979] 2004, 2.^a ed.

KADIR, Rizal A., "Is joint development possible in the Arctic?", Stephens, Tim y VanderZaag, David L. (eds.), *Polar oceans governance in an era of environmental change*, Elgar Edward, Cheltenham, 2014, pp. 111-124.

KEIL, Kathrin, "The Arctic: a new region of conflict? The case of oil and gas", *Cooperation and conflict*, v. 49, núm. 2, 2014, pp. 162-190.

KOIVUROVA, Timo, "How to improve Arctic international governance", *UC Irvine Law Review*, v. 6, 2016, pp. 83-98.

KOIVUROVA, Timo, "Scramble for resources or orderly development. What is happening in the Arctic?", Salmela, Laura (ed.), *Nordic cooperation and the far north*, National Defence University, Department of Strategic and Defence Studies, Series 2: Research Report n^o 46, Helsinki, 2011, p. 114. Disponible en: <http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74180/StratL2_46w.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

KOIVUROVA, Timo, "Alternatives for an Arctic Treaty. Evaluation and a new proposal", *Reciel*, v. 17, núm. 1, 2008, pp. 14-26.

KOIVUROVA *et al.*, "Continental shelf claims in the Arctic. Will legal procedure survive the growing uncertainty?", *FIIA Briefing Paper*, 178, 2015.

KOIVUROVA, Timo y MOLENAAR, Erik J., "A proposal for a legally binding instrument", *International governance and regulation of the Marine Arctic*, WWF, Oslo, 2009, pp. 88-113.

LIPPONEN, Paavo, *A strategic vision for the North. Finland's prospects for economic growth in the Arctic region*, Confederation of Finnish Industries EK, Helsinki, 2015.

MCRAE, Don M. y GOUNDREY, D. J., "Environmental jurisdiction in arctic waters: the extent of article 234", *University of British Columbia Law Review*, v. 16, núm. 2, 1982, pp. 197-228.

NACIONES UNIDAS, *Convención sobre el Derecho del Mar*, Montego Bay, 10 de diciembre de 1982, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1834, núm. 31363, p. 3. Disponible en: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201833/volume-1834-A-31363-Spanish.pdf>>.

NOWLAN, Linda, *Arctic legal regime for environmental protection*, IUCN, Gland, 2001.

NORD, Douglas C., *The Arctic Council: governance within the far north*, Routledge, Abingdon, 2016.

OLESEN, Mikkel R., "Cooperation or conflict in the Arctic: a literature review", *DIIS Working Paper* 2014:08, 2014.

PAME/GBN, *The Future of Arctic Marine Navigation in Mid-Century. Scenario Narratives Report*, Arctic Council SAO meeting, Svolvær, 23 y 24 de abril de 2008.

PEDERSEN, Tobjorn, "Debates over the role of the Arctic", *Ocean Development & International Law*, núm. 43, 2012, pp. 146-156.

RAINWATER, Shiloh, "Race to the North. China's Arctic strategy and its implications", *Naval War College Review*, v. 66, núm. 2, 2013, pp. 62-82.

RAYFUSE, Rosemary, "Melting moments: the future of polar oceans governance in a warming world", *Reciel*, v. 16, núm. 2, 2007, pp. 196-216.

RODRIK, Daniel, *The globalization paradox. Democracy and the future of the world economy*, W. W. Norton & Co., Nueva York, 2011.

SASSEN, Saskia, *Una sociología de la globalización*, Katz, Buenos Aires, 2007.

SASSEN, Saskia, *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*, Columbia University Press, Nueva York, 1996.

SPEER, Lisa *et al.*, *Natural marine World Heritage in the Arctic Ocean*, IUCN, Gland, 2017.

STOKKE, Olav S., “Environmental security in the Arctic”, *International Journal*, v. 66, núm. 4, 2011, pp. 835-848.

STOKKE, Olav S., “The Law of the Sea Convention and the idea of a binding regime for the Arctic Marine environment”, Seventh Conference of Parliamentarians of the Arctic region: *Innovation in the Arctic Governance: the possibilities and limitations of a binding legal regime for the Arctic*, Kiruna, 2-4 de agosto de 2006.

The Guardian, “James Hansen, father of climate change awareness, calls Paris talks ‘a fraud’”, 12 de diciembre de 2015. Disponible en: <<https://www.theguardian.com/environment/2015/dec/12/james-hansen-climate-change-paris-talks-fraud>>.

UK ENVIRONMENTAL AUDIT COMMITTEE, *Protecting the Arctic*, House of Commons, Second Report of Session 2012-2013, 2012.

UNIÓN EUROPEA, Reglamento (CE) núm. 1007/2009, de 16 de septiembre de 2009, sobre el comercio de productos derivados de la foca (DO L 286/36).

UNIÓN EUROPEA, Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de octubre de 2008, sobre la gobernanza del Ártico [P6_TA(2008)0474].

UNIÓN EUROPEA, Informe de la Comisión y el Secretario General/Alto Representante para el Consejo, de 3 de marzo de 2008, sobre cambio climático y seguridad internacional.

UNIÓN EUROPEA, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, de 20 de noviembre de 2008, On the European Union and the Arctic region [Com(2008) 763 final].

USGS (2008), “Circum-Arctic resource appraisal: estimates of undiscovered oil and gas north of the Arctic circle”, US Fact Sheet 2008-3049.

WANG, Nils, “Arctic security. An equation with multiple unknowns”, *Journal of Military Studies*, v. 15, núm. 2, 2013, pp. 17-30.

WEGGE, Njord, “The European Union's Arctic policy”, Jensen, Leif C. y Honneland, Geir (eds.), *Handbook of politics of the Arctic*, Edward Elgar, Cheltenham, 2015, pp. 533-549.

WILLIAMS, Alex *et al.*, *The future of Arctic enterprise: long-term outlook and implications*, Smith School of Enterprise and the Environment, Oxford, 2011.

YOUNG, Oran R., “Arctic tipping points: governance in turbulent times”, *AMBIO*, v. 41, núm. 1, 2012, pp. 75-84.

YOUNG, Oran R., “The future of the Arctic: cauldron of conflict or zones of peace?”, *International Affairs*, v. 87, núm. 1, 2011, pp. 185-193.

YOUNG, Oran R., “Arctic governance. Pathways to the future”, *Arctic Review on Law and Politics*, v. 1, núm. 2, 2010, pp. 176-185.