

LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL ÁRTICO Y LA AGENDA 2030¹

THE ARCTIC ENVIRONMENTAL PROTECTION AND THE AGENDA 2030

Autora: Ana Manero Salvador, Profesora Titular de Derecho Internacional Público, Universidad Carlos III de Madrid (España)

Resumen:

Si existe un espacio en el planeta que está sufriendo el cambio climático, es el océano Ártico. El deshielo ha conducido a los Estados a cooperar con el objeto de regular determinadas actividades. Este trabajo las analiza en detalle y explora si la Agenda 2030 forma parte o no de las prioridades en el Ártico.

Abstract:

If there is a space on the planet that is suffering from climate change, it is the Arctic Ocean. The ice melting has led States to cooperate in order to regulate certain activities. This paper analyzes them in detail and explores whether or not the 2030 Agenda is part of the priorities in the Arctic.

Palabras clave: Ártico, Consejo Ártico, Océano Ártico Central, pesca, exploración y explotación de hidrocarburos, navegación, Código Polar, Agenda 2030.

Key words: Arctic, Arctic Council, Central Arctic Ocean, fishing, hydrocarbon exploration and exploitation, shipping, Polar Code, 2030 Agenda

¹ Es resultado del proyecto de investigación “Actores económicos internacionales y derechos humanos. Especial relevancia para España” (DER2014-55484-P) y de la Red de Excelencia “Los Nuevos Desafíos del Derecho Internacional” (DER2015-69273-REDT)

Sumario:

- 1. Introducción**
- 2. Las normas clásicas relativas a la protección medioambiental en el Ártico**
 - 2.1. La cláusula ártica**
 - 2.2. El Acuerdo Internacional sobre la conservación de los osos polares y su hábitat, y otros acuerdos**
- 3. El *soft law* y el medio ambiente ártico. El papel del Consejo Ártico**
- 4. El *hard law* en el Ártico**
 - 4.1. El riesgo de la sobreexplotación pesquera en el Ártico**
 - 4.2. El riesgo de contaminación por hidrocarburos**
 - 4.2.1. Los hidrocarburos y la plataforma continental**
 - 4.2.2. Los Estados ribereños del Ártico y la exploración y explotación de hidrocarburos**
 - 4.3. La navegación en el Ártico**
- 5. La Agenda 2030 y el Ártico**
 - 5.1. La Red pan-ártica de áreas marinas protegidas**
 - 5.2. El desarrollo sostenible y los pueblos indígenas del Ártico**
- 6. Reflexión final**
- 7. Bibliografía**

Summary:

- 1. Introduction**
- 2. The classic rules regarding environmental protection in the Arctic**
 - 2.1. The Arctic clause**
 - 2.2. The International Agreement on the conservation of polar bears and their habitat, and other agreements**
- 3. Soft law and the Arctic environment. The role of the Arctic Council**
- 4. The hard law in the Arctic**
 - 4.1. The risk of overfishing in the Arctic**
 - 4.2. The risk of hydrocarbon contamination**
 - 4.2.1. The hydrocarbons and the continental shelf**
 - 4.2.2. The Arctic 5 and the hydrocarbons exploration and exploitation**
 - 4.3. Shipping in the Arctic**
- 5. The 2030 Agenda and the Arctic**
 - 5.1. The Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas**
 - 5.2. Sustainable development and the indigenous peoples of the Arctic**
- 6. Final reflection**
- 7. Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

Pocos espacios existen en el mundo tan sugerentes como el océano Ártico, un entorno frágil al tiempo que fascinante, con todavía ciertos aires de *terra incognita*, sometido, no obstante, a un grave estrés, un espacio en crisis, consecuencia del cambio climático, y es que en el Ártico su impacto es especialmente preocupante². Como se ha señalado desde la sociedad civil, algunas partes del Ártico se hallan entre las zonas que más rápido se ven afectadas por el cambio climático, lo que ha dado lugar a severos impactos en el ecosistema, una de cuyas consecuencias más dramáticas es el deshielo³. Tristemente, año tras año se alcanza un nuevo récord en relación a la reducción del grosor y extensión de la superficie helada en el Ártico⁴.

La principal consecuencia de este deshielo es que facilitará las actividades humanas, como la pesca, la navegación y la exploración y explotación de los recursos que se encuentran en las plataformas continentales árticas. Y son en relación a estos tres ejes en torno a los cuales giran las nuevas medidas reguladoras en relación a la preservación y protección del medio ambiente ártico, como se verá más adelante.

Ahora bien, no hay que olvidar que el actual marco regulador de la protección medioambiental ártica se caracteriza por ser complejo y amplio, y en él conviven normas de *hard law* y normas de *soft law*, siendo éstas últimas las que más predominan, dado el papel que el Consejo Ártico viene desempeñando en este ámbito. Es cierto que en los últimos años el Consejo Ártico ha venido reforzando su papel regulador a través de diferentes iniciativas, si bien considero que presenta especial interés la apuesta por la actual presidencia finlandesa, que se desarrollará entre 2017 y 2019, por la implementación en la región de la Agenda 2030.

En consecuencia, este trabajo tiene por objeto analizar los retos que actualmente se plantean para la protección medioambiental en el Ártico, así como examinar si la Agenda 2030 puede jugar un papel en este océano cada vez menos blanco.

² Véase KLEPIKOV, A., DANILOV, A., y DMITRIEV, V., “Consequences of Rapid Arctic Climate Changes”, en NORDQUIST, M.H., NORTON MOORE, J., y SKARIDOV, A.S., *International energy policy, the Arctic and the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, pp. 277 y ss.

³ Véase al respecto la campaña de Greenpeace sobre el Ártico, *Save the Arctic*, disponible en <http://www.greenpeace.org/usa/arctic/> consultado el 20 de diciembre de 2017.

⁴ “Cifras alarmantes para el Ártico”, Naturahoy.com, 30 de marzo de 2017, en <http://www.naturahoy.com/naturaleza/polo-norte-artico-hielo/> consultado el 20 de diciembre de 2017.

2. LAS NORMAS CLÁSICAS RELATIVAS A LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL EN EL ÁRTICO

2.1. La cláusula ártica

La disposición esencial a la hora de hablar de la protección del medio ártico es el artículo 234 de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 (en adelante, CNUDM). También conocida como cláusula ártica⁵, permite a los Estados adoptar normas con la finalidad de reducir, prevenir y controlar la contaminación por buques, dentro de los límites de la Zona Económica Exclusiva (en adelante, ZEE), en espacios sometidos a severidad climática y, por tanto, donde haya presencia de hielo.

Tomando como base jurídica esta disposición, Canadá reforma en 2009⁶ la Ley de 1970 sobre la prevención de la contaminación de las aguas árticas⁷ ampliando la zona de protección original de 100 millas a 200, con el fin de proteger las aguas interiores de Canadá y las aguas comprendidas en el mar territorial de Canadá y la ZEE, dentro de la zona delimitada por el paralelo 60° de latitud norte, el meridiano 141 de longitud oeste y el límite exterior de la ZEE. Esta aplicación del artículo 234 CNUDM por parte de Canadá es significativa por dos cuestiones. La primera, la firme defensa por parte de este Estado de esta disposición, que, no en vano, es conocida también como cláusula canadiense⁸, en tanto que ha sido el Estado que da forma a su contenido a través de su desarrollo en el derecho interno. La segunda, la utilización de este artículo para fundar su pretensión en relación a la consideración de las aguas del archipiélago de Canadá como aguas interiores,

⁵ Dice así: “Los Estados ribereños tienen derecho a dictar y hacer cumplir leyes y reglamentos no discriminatorios para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por buques en las zonas cubiertas de hielo dentro de los límites de la zona económica exclusiva, donde la especial severidad de las condiciones climáticas y la presencia de hielo sobre esas zonas durante la mayor parte del año creen obstrucciones o peligros excepcionales para la navegación, y la contaminación del medio marino pueda causar daños de importancia al equilibrio ecológico o alterarlo en forma irreversible. Esas leyes y reglamentos respetarán debidamente la navegación y la protección y preservación del medio marino sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles.”

⁶ De los cinco Estados ribereños del Ártico, cuatro son partes en la CNUDM. Así, Noruega ratificó el 24 de junio de 1996, Rusia, el 15 de marzo de 1997, Canadá el 7 de noviembre de 2003 y Dinamarca, el 16 de noviembre de 2004. Estados Unidos no es parte, a pesar de que considera que buena parte de las disposiciones de este instrumento tienen naturaleza consuetudinaria.

⁷ Traducción no oficial. Loi modifiant la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques (11 juin 2009), Gazette du Canada, Partie II, vol. 143, núm. 17- Le 19 août 2009.

⁸ MANERO SALVADOR, A., *El deshielo del Ártico: retos para el Derecho Internacional. La delimitación de los espacios marinos y la protección y preservación del medio ambiente*, Aranzadi-Thomson Reuters, 2011, p. 109.

en contra de la postura de Estados Unidos, de considerar este espacio, conocido como paso del noroeste, como estrecho internacional⁹.

Siguiendo la estrategia canadiense, también Rusia, la URSS en su momento, ha procedido a tomar como base el artículo 234 CNUDM para adoptar en 1990 el Decreto sobre la protección natural del Ártico, que define la ruta del norte – delimitada en el oeste por las entradas occidentales del estrecho de Nueva Zembla hasta el estrecho de Bering, en el paralelo 66° norte y el meridiano 168° 58' 37" oeste¹⁰ - y abre la navegación a buques de terceros Estados en los estrechos de Vil'kiskii, Shokal'ski, Dmitrii Laptev y Sannikov¹¹, con el objeto de asegurar una navegación segura, y prevenir, reducir y tener bajo control la contaminación marina.¹²

Con todo, si bien se ha tomado como base jurídica para desarrollar normas de protección del medio marino ártico, aún se ciernen incógnitas sobre esta disposición, como qué puede entenderse por zonas cubiertas de hielo la mayor parte del año, y qué facultades otorga en relación a las exigencias impuestas a los buques. No obstante, es posible afirmar que esta disposición otorga una base jurídica para que los Estados desarrollen medidas unilaterales para proteger el medio ártico, y que puede tener un impacto más allá, por ejemplo, para determinar la naturaleza de las rutas, tanto del paso del noroeste como el paso del norte, porque ¿qué pasaría si ambas rutas se deshelaran permanentemente? En ese caso, ¿qué viabilidad tendría la aplicación de esta norma y su desarrollo?

2.2.El Acuerdo Internacional sobre la conservación de los osos polares y su hábitat, y otros acuerdos

Este instrumento, de 1973, y del que son parte desde 1978 los cinco Estados ribereños del Ártico, tiene varios objetivos, entre los que destaca la prohibición de la caza de estos animales, salvo de conformidad con las excepciones contempladas, entre las que destacan las relativas a la investigación científica llevada a cabo con fines de conservación, la caza que tenga por objeto evitar perturbaciones graves en la gestión de los recursos vivos y la realizada de conformidad con los métodos tradicionales de caza de los pueblos indígenas. Además, los Estados tienen la obligación de desarrollar normas y medidas para proteger el hábitat del oso polar y coordinarse para mejorar la conservación de esta especie. En definitiva, podemos considerar

⁹ Id., p. 95 y ss. Asimismo, PHARAND, D., "The Arctic Waters and the Northwest Passage: a Final Revisit", *Ocean Development and International Law*, 2007, p. 5.

¹⁰ THIMTCHENKO, L., "The Legal Status of the Northern Sea Route", *Polar Record*, 1994, p. 198.

¹¹ Id. p. 198.

¹² Id. p. 198.

que estamos ante un instrumento paradigmático, en tanto que hasta fechas muy recientes era el único existente para proteger y preservar un aspecto intrínseco de la región¹³.

En el marco de las medidas desarrolladas en el ámbito de este acuerdo, hay que aludir a que, en septiembre de 2015, los Estados parte lanzaron un Plan de Acción Circumpolar para los osos polares. El plan está dividido en dos partes. La primera describe la información de las especies, las principales amenazas y los regímenes de gestión nacional existentes de los Estados del área de distribución. La segunda se centra en las acciones individuales que se llevarán a cabo para mitigar las amenazas. Las acciones se dividen en planes de trabajo de dos años y se centran en el trabajo más apropiado a desarrollar a nivel regional.¹⁴ Ahora bien, no parece que la cooperación desarrollada por los Estados en relación a la conservación de los osos polares esté siendo exitosa. De hecho, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, en su último informe de evaluación sobre los osos polares (2015), considera su situación de vulnerabilidad, por lo que incluye a esta especie en su lista roja, la de especies amenazadas.¹⁵

Otros acuerdos celebrados en la región son la Convención de la foca peletera del Pacífico Norte de 1911, del que eran parte Estados Unidos, Canadá, Rusia y Japón. Estados Unidos se retiró en 1984. En su virtud, se prohibía la caza de las focas pelágicas y se concedía a Estados Unidos la gestión de la caza, al tiempo que los demás Estados debían ser retribuidos. Estados Unidos y Canadá celebraron en 1987 el Acuerdo sobre la conservación del caribú, para facilitar la cooperación y coordinación en la protección y preservación de esta especie. Noruega y Dinamarca celebraron el Acuerdo sobre los mamíferos marinos del Atlántico Norte en 1992, que crea la Comisión de Mamíferos Marinos del Atlántico Norte, un mecanismo de cooperación para la conservación de los cetáceos y pinnípedos.¹⁶

¹³ MANERO SALVADOR, A., *El deshielo del Ártico: retos para el Derecho Internacional. La delimitación de los espacios marinos y la protección y preservación del medio ambiente*, op. cit., p. 155 y 156.

¹⁴ Vid. <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/corporate/international-affairs/partnerships-organizations/polar-bear-conservation-multilateral.html> consultado el 20 de diciembre de 2017.

¹⁵ Vid. 2015 polar bear assessment, disponible en <http://pbsg.npolar.no/en/issues/conservation/redlist.html> consultado el 20 de diciembre de 2017.

¹⁶ MANERO SALVADOR, A., *El deshielo del Ártico: retos para el Derecho Internacional. La delimitación de los espacios marinos y la protección y preservación del medio ambiente*, op. cit., p. 158.

3. EL *SOFT LAW* Y EL MEDIO AMBIENTE ÁRTICO. EL PAPEL DEL CONSEJO ÁRTICO

La ausencia de un instrumento convencional específico destinado a la protección del medio ambiente ártico como un todo, ha conducido a que se desarrollen instrumentos de *soft law* en el marco del Consejo Ártico, foro de cooperación intergubernamental de alto nivel, que tiene por objeto promover la cooperación, la coordinación y la interacción entre los Estados árticos, que contempla también la participación de las comunidades indígenas, poniendo el foco en el desarrollo sostenible, y la promoción y protección del medio ambiente¹⁷.

La Estrategia de Protección Medioambiental del Ártico (AEPS, en sus siglas en inglés) fue adoptada en Rovaniemi en 1991 y contiene una serie de recomendaciones para reforzar la cooperación de los Estados árticos en relación a la protección y preservación del medio ártico. Sus objetivos, principios y propósitos se convertirán con la Declaración de Ottawa de 1996 en la columna vertebral del Consejo Ártico, que, por tanto, no es una organización internacional -no está fundada a través de un tratado constitutivo-, modelo seguido por la región del mar de Barents (Consejo Euroártico del mar de Barents y el Consejo Regional del mar de Barents). La forma adoptada por estos mecanismos de cooperación, ya el foro, ya la estrategia, denota el carácter de las actuaciones que los Estados interesados van a desarrollar en este ámbito, que claramente va a decantarse por el *soft law*, en lugar de la promoción de instrumentos vinculantes.

Entre los principales logros a destacar, se incluye la creación de los diferentes grupos de trabajo en el seno del Consejo Ártico, como son el Programa ártico de supervisión y evaluación (AMAP, en sus siglas en inglés) –cuya finalidad es supervisar y evaluar los efectos de los contaminantes antropogénicos y asesorar a los Estados sobre las amenazas que suponen¹⁸-, el Programa de acción de contaminantes árticos (ACAP, en sus siglas en inglés) –que tiene por objeto reducir las emisiones de contaminantes¹⁹-, el Programa de conservación de la flora y la fauna árticas (CAFF, en sus siglas en inglés) – que promueve la conservación de la diversidad biológica, informando a los Estados e impulsando prácticas sostenibles²⁰- el Grupo de Trabajo sobre prevención,

¹⁷ Vid. SÁNCHEZ RAMOS, B., “La institucionalización de la cooperación en el Ártico: una mirada al Consejo Ártico”, en SOBRIDO PRIETO, M., (coord.), *Espacios polares y cambio climático: desafíos jurídico-internacionales*, Tirant lo Blanch, 2017, p. 139 y ss.

¹⁸ Vid. <https://www.amap.no> consultado el 19 de diciembre de 2017.

¹⁹ Vid. <http://www.arctic-council.org/index.php/en/acap-home> consultado el 19 de diciembre de 2017.

²⁰ Vid. <http://www.caff.is/> consultado el 19 de diciembre de 2017.

preparación y respuesta en caso de emergencia (EPR, en sus siglas en inglés) – que persigue la prevención, preparación y respuesta ante las posibles emergencias de carácter ambiental y desastres naturales que puedan producirse en el Ártico²¹-, el Grupo de Trabajo sobre protección del medio ambiente marino del Ártico (PAME, en sus siglas en inglés) – que busca la protección del medio marino del Ártico, como consecuencia del progresivo deshielo, o de las actividades de aprovechamiento económico que se están incrementando²²- y el Grupo de Trabajo sobre desarrollo sostenible (SDWG, en sus siglas en inglés) – que pretende mejorar la economía, la cultura y la salud de los habitantes del Ártico, a través de la promoción del desarrollo sostenible²³-. Además, la actual presidencia de turno, ejercida por Finlandia (2017-2019), ha establecido dos equipos de trabajo (Task Forces) para desarrollar una labor determinada: el equipo de trabajo sobre cooperación ártica marina²⁴ y el equipo de trabajo sobre la mejora de la conectividad en el Ártico. Además, se ha creado un grupo de expertos en apoyo a la implementación del marco de acción sobre carbón y metano.

En el marco de estos grupos de expertos/equipos/grupos de trabajo, se puede afirmar que el Consejo Ártico ha sido pionero en llevar a cabo evaluaciones de carácter ambiental y también social, y en realizar recomendaciones en el marco de las declaraciones ministeriales²⁵, basadas en sus estudios de carácter eminentemente científico. Estas recomendaciones, realizadas en el ámbito de actuación respectivo de cada uno, han tenido un seguimiento²⁶ y han sido implementadas con mayor o menor éxito por los Estados que participan del Consejo, salvo aquellas relativas al control de la exploración de hidrocarburos, cuyo balance es decepcionante²⁷. Es significativo el caso de Estados Unidos y de Noruega, donde se han realizado estudios de cómo se han seguido las

²¹ Vid. <http://arctic-council.org/eppr/> consultado el 19 de diciembre de 2017.

²² Vid. <http://www.pame.is/> consultado el 19 de diciembre de 2017.

²³ Vid. <http://www.sdwg.org/> consultado el 19 de diciembre de 2017.

²⁴ Vid. OPPENHEIMER, P. y MA, M., “The Arctic Council’s Task Force on Arctic Marine Cooperation”, Arctic Yearbook, 2016.

²⁵ Las Declaraciones realizadas hasta ahora, de carácter bianual, son las de Iqaluit (1998), Barrow (2000), Inari (2002), Reykjavik (2004), Salekhard (2006), Tromso (2009), Nuuk (2011), Kiruna (2013), Iqaluit (2015) y Fairbanks (2017).

²⁶ Estados Unidos clasifica las recomendaciones en las siguientes categorías: “(a) Arctic marine environment ; (b) Arctic monitoring and assessment ; (c) climate change ; (d) biodiversity; (e) contaminants and environmental protection ; (f) emergency prevention ; (g) sustainable development ; and (h) strengthening the Arctic Council”. Arctic Council Ministerial Declaration Recommendation, 1998-2015, United States Implementation, June 2017, p. 1, disponible en https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2028/US_%20Implementations_of_1998-2015_Declarations_Report.pdf?sequence=2&isAllowed=y consultado el 19 de diciembre de 2017.

²⁷ VALK, N., *Arctic Council Soft Law: An Effectiveness Analysis*, University of Ottawa, 23 July 2012, p. 45.

recomendaciones. En el caso del primero “during the period 1998-2015, there were 87 implementable declaration recommendations. The United States has implemented 73 recommendations; 13 recommendations are in process or ongoing; one recommendation has not been implemented”²⁸. En el caso del segundo, un estudio llevado a cabo en relación a la implementación de seis recomendaciones, no da un resultado tan optimista. De ellas, sólo 4 se han implementado, y que abarcan cuestiones como la ayuda a la adaptación de los residentes en el Ártico, la conservación de los recursos y la reducción de los riesgos, la reducción de las emisiones y el establecimiento de un sistema ártico de tráfico marino, “of the four recommendations that were implemented, our analysis revealed that the characteristics in general, and malignancy in particular, were of importance.”²⁹

Y es que a pesar de las ventajas que presenta el *soft law* –los Estados no se ven constreñidos por un tratado, resulta más sencillo prestar su apoyo dado que no se generan obligaciones jurídicas, suelen no establecer un contenido muy preciso, y se está exento de corsés formales en relación a su adopción–, genera inseguridad y los retos que se plantean en el Ártico en el actual contexto derivado del cambio climático, son de tal envergadura que parece necesaria una aproximación más normativa, un cambio de enfoque³⁰, que aparentemente va camino de desarrollarse.

4. EL *HARD LAW* EN EL ÁRTICO

Tres son los ámbitos en los cuales se ha producido un desarrollo de *hard law* en relación a la protección y preservación del medio ambiente ártico. Estos tres ámbitos se derivan, precisamente, de los, a mi juicio, tres riesgos principales en la región, a saber: el riesgo de la sobreexplotación pesquera, la contaminación por hidrocarburos y la navegación de las aguas árticas.

4.1. El riesgo de la sobreexplotación pesquera en el Ártico

Según un informe encargado por el Parlamento Europeo, en la actualidad, existen 633 especies de peces en el océano Ártico y en los mares adyacentes.

²⁸ Arctic Council Ministerial Declaration Recommendation, *op. cit.*

²⁹ FOLKESTAD SOLTVEDT, I., y VIGELAND ROTTEM, S., *The Arctic Council: Policy Recommendations and National Implementation*, FNI Report 7/2016, pp. 16 y 18; y FOLKESTAD SOLTVEDT, I., “Soft Law, Solid Implementation? The Influence of Precision, Monitoring and Stakeholder Involvement on Norwegian Implementation of Arctic Council Recommendations”, *Arctic Review on Law and Politics*, vol. 8, 2017, p. 73 y ss.

³⁰ ROSSI, C.R., “The club within the club: the challenge of a soft law framework in a global Arctic context”, *The Polar Journal*, vol. 5-1, 2015, p. 8 y ss.

Sólo 58 especies son explotadas, y lo son, fundamentalmente en las áreas boreales subárticas. De ellas, 49 son boreales, 6 ártico-boreales y solo 3 son endémicas del Ártico. Además, se está produciendo una *borealización* de las especies árticas, debido al calentamiento. La especie boreal-ártica más comercializada es la gamba-camarón del Ártico, cuya población está disminuyendo, debido al calentamiento, a la depredación y a la pesca³¹. Además, según Hoel, las capturas de abadejo en el mar de Bering y de bacalao en el mar de Barents se encuentran entre las más importantes del mundo, lo que se ve profundamente afectado en el actual contexto de calentamiento global y desaparición del hielo, en tanto que las áreas de pesca se amplían, al verse esta tarea facilitada, al tiempo que se expande el área ocupada por estas especies. Para que la población de peces extienda su hábitat a nuevas áreas, se precisan las temperaturas adecuadas en el agua, se debe poder encontrar alimento, y los lugares de desove no deben ser demasiado lejanos. Estas condiciones no existen en el océano Ártico central profundo para algunas especies como el bacalao, pero sí para las especies pelágicas como el bacalao polar, que viven en la columna de agua y prosperan en aguas profundas. Esta situación ha suscitado la preocupación de que los buques de terceros Estados puedan ampliar su zona de pesca no reglamentada a las aguas internacionales más allá de las 200 millas. Algunas partes de esta área, cerca de Alaska y el noreste de Rusia, no han tenido hielo en verano en los últimos años, por lo que este riesgo realmente existe. Además, se plantea cómo gestionar las futuras pesquerías más allá de las áreas sometidas a la jurisdicción de los Estados, y es que los Estados árticos han considerado que el marco jurídico debe ir más allá de la CNUDM y del Acuerdo de 1995 sobre las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. En virtud de ambos, los Estados deben cooperar para asegurar la conservación y el aprovechamiento óptimos de los recursos pesqueros tanto en las zonas sometidas a jurisdicción del Estado como más allá de éstas³², obligaciones éstas que también tienen carácter consuetudinario³³.

Esta cooperación ha dado sus frutos, y de qué manera³⁴. El 1 de diciembre de 2017, los cinco Estados ribereños, junto con Islandia, Japón, Corea del Sur,

³¹ VVAA., *Fisheries Management and the Arctic in the context of Climate Change*, European Parliament, Directorate-General for internal policies, Policy Department, Structural and Cohesion Policies, Fisheries, 2015, p. 27.

³² HOEL, A.H., “Fish, fisheries and fisheries management in the Arctic Ocean”, *Barents Observer*, March 11, 2014.

³³ ROSELLO, M., “Cooperation and unregulated fishing: interactions between customary international law, and the European Union IUU fishing regulation”, *Marine Policy*, vol. 84, 2017, p. 306.

³⁴ Sobre las negociaciones, vid. SOBRIDO PRIETO, M., “La Gobernanza del Ártico”, en SOBRIDO PRIETO, M., (coord.), *Espacios polares y cambio climático: desafíos jurídico-internacionales*, Tirant lo Blanch, 2017, p. 124, y sobre los antecedentes, vid., MOLENAAR, E.J., “The Oslo Declaration on High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean”, *Arctic*

China y la UE adoptaron el Acuerdo internacional para prevenir la pesca no regulada en alta mar en el océano Ártico central (Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean).

Este instrumento, de *hard law* y, por tanto, vinculante, contempla la creación de un área de 2,8 millones de km² en la que se establece una moratoria de 16 años que evitará la pesca comercial en aguas internacionales. Esta moratoria podrá extenderse cada cinco años, salvo que un Estado lo objete con base científica, en relación a la ordenación pesquera y de conformidad con el principio de precaución³⁵. Este es, pues, un primer paso hacia la protección del Ártico, pero también sería deseable que fuera extrapolable al Alta mar en general³⁶, un sector normativo profundamente fragmentado, y ello, a pesar de que la pesca ilegal, no regulada y no reglamentada se considera como una de las amenazas más importantes de la biodiversidad marina y del medio ambiente marino³⁷. Por ello, debe destacarse la consecución de este acuerdo, que pronto se abrirá a la firma, constituye un avance importante, y más cuando se trata del océano Ártico central, esto es, más allá de las 200 millas y fuera de las zonas sometidas a jurisdicción de los Estados ribereños, y es que en el Alta mar, cuyo marco jurídico “suffers from regulatory, implementation and enforcement gaps, weaknesses that stem from a lack of coordination and integration”³⁸, en tanto que el régimen general que otorga la jurisdicción al Estado del pabellón parece un criterio insuficiente dados los enormes retos que actualmente se están planteando³⁹.

Yearbook, 2015, y LIU, D., “The 2015 Oslo Declaration on Arctic High Seas Fisheries: The Starting Point Towards Future Fisheries Management in the Central Arctic Ocean”, *Arctic Yearbook*, 2017.

³⁵ VAN PELT, T.I., HUNTINGTON, H.P., ROMANENKO, O.V., y MUETER, F.J., “The missing middle: Central Arctic Ocean gaps in fishery research and science coordination”, *Marine Policy*, vol. 85, 2017, p. 70 y ss.

³⁶ Vid., Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean, Washington DC, 28-30 November 2017, Chairman’s Statement, disponible en <https://oceanconservancy.org/wp-content/uploads/2017/11/Chairmans-Statement-from-Washington-Meeting-2017.pdf> consultado el 17 de diciembre de 2017.

Debe tenerse en mente las nuevas tendencias normativas en relación al desarrollo de la CNUDM en relación al posible acuerdo de aplicación para conservar y utilizar de forma sostenible la biodiversidad marina en zonas fuera de la jurisdicción nacional. Vid., ARICHE, M., “La gobernanza de la biodiversidad marina en zonas fuera de la jurisdicción nacional: desafíos y perspectivas”, *Revista de Estudios Jurídicos*, n° 16, 2016, p. 1 y ss., y MARCINIAK, K.J., “New implementing agreement under UNCLOS: A threat or an opportunity for fisheries governance?”, *Marine Policy*, vol. 84, 2017, p. 320 y ss.

³⁷ BLANCHARD, C., “Fragmentation in high seas fisheries: Preliminary reflections on a global oceans governance approach”, *Marine Policy*, vol. 84, 2017, p. 327.

³⁸ Id., p. 30.

³⁹ Sobre esta cuestión, vid., RAYFUSE, R.G., *Non-flag State Enforcement in High Seas Fisheries*, Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

Resultan de interés las reflexiones de MIN, P., “Fisheries issue in the Central Arctic Ocean and its future governance”, *The Polar Journal*, vol. 7-2, 2017, p. 410 y ss.

El océano Ártico Central puede apreciarse en el siguiente mapa:



Fuente: <http://www.highnorthnews.com/op-ed-a-precautionary-agreement-for-the-arctic-ocean/> consultado el 20 de diciembre de 2017.

4.2. El riesgo de la contaminación por hidrocarburos

4.2.1. Los hidrocarburos y la plataforma continental

Una de las principales consecuencias que tiene el deshielo es la facilitación de tareas en el Ártico, y una de ellas es la exploración y explotación de los recursos que se encuentran en el subsuelo, principalmente hidrocarburos. Se estima que las plataformas árticas albergan el 13% de las reservas mundiales de petróleo y el 30% de las de gas natural⁴⁰ del mundo, por tanto, nos encontramos ante una zona de enorme riqueza. Este hecho ha conducido a que los cinco Estados ribereños del Ártico deseen extender lo máximo posible su soberanía y jurisdicción a través de la extensión de sus plataformas continentales, más allá de las 200 millas, lo que en la práctica constituye un enorme reto para el artículo 76 CNUDM. Como ya se ha señalado, todos los Estados ribereños son parte de la CNUDM, a excepción de Estados Unidos, que considera de naturaleza consuetudinaria buena parte de las disposiciones incluidas en la convención, lo que no parece fácil de asegurar en relación a la presentación de la solicitud de extensión a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas, necesaria para proceder a dicha extensión más allá de las 200 millas.

⁴⁰ ESCRIBANO, G., “La geopolítica de la energía en el Ártico: recursos y rutas”, *El Periódico*, 6 de junio de 2017.

La cuestión de la delimitación de la plataforma continental extendida en el Ártico es un tema clave, pero no es el objeto de este trabajo, dada la complejidad que presenta su análisis para lo que me remito a otras publicaciones⁴¹, pero pone de manifiesto el enorme interés de los Estados en este ámbito. No obstante, para entender la tendencia normativa en relación a la exploración y explotación de los hidrocarburos en la plataforma continental ártica, es necesario dar unas pinceladas acerca de la actual situación.

Si bien todos los Estados han delimitado su mar territorial y su ZEE, aún existen controversias, aunque menores, aún no resueltas dentro de las 200 millas, como la que afecta al mar de Beaufort entre Canadá y Estados Unidos⁴² o a la isla de Hans entre Dinamarca y Canadá⁴³. Más complejo es el panorama más allá de las 200 millas. El artículo 76.1 CNUDM permite la extensión de la plataforma continental hasta las 200 millas, si bien bajo determinadas circunstancias la plataforma continental puede extenderse más allá⁴⁴. En este sentido, la dorsal Lomonosov pretende ser utilizada por

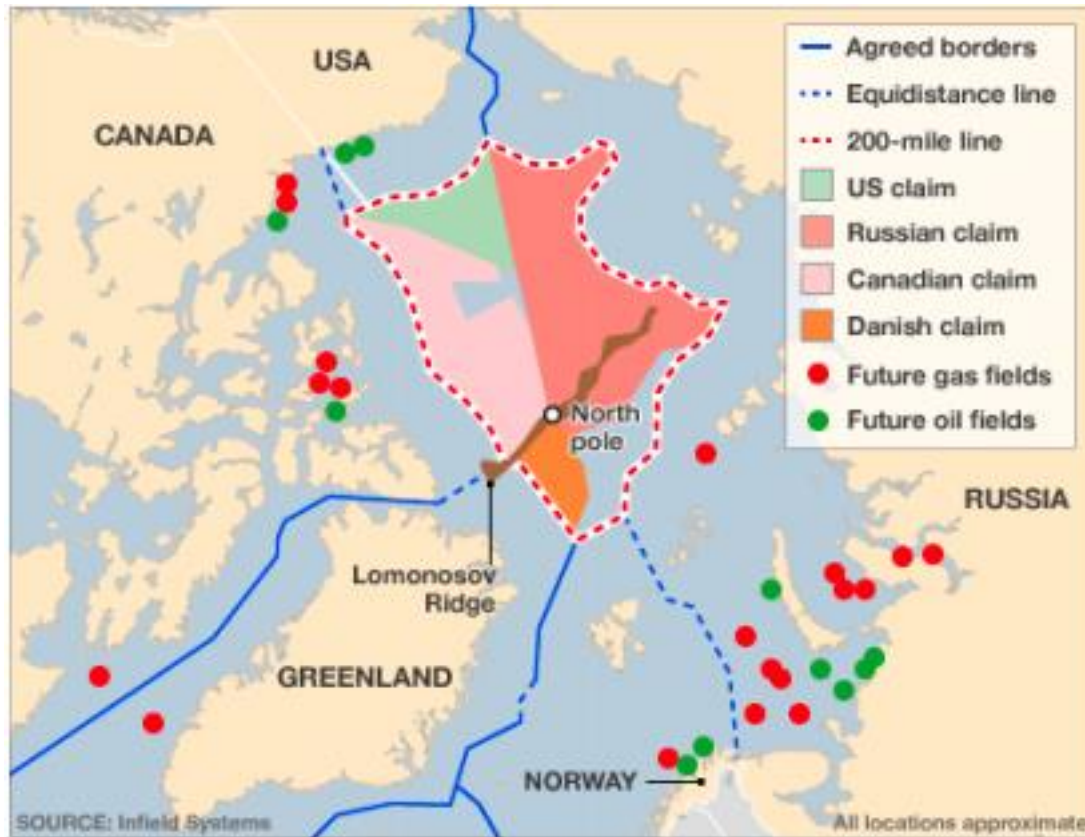
⁴¹ MANERO SALVADOR, A., *El deshielo del Ártico: retos para el Derecho Internacional. La delimitación de los espacios marinos y la protección y preservación del medio ambiente*, op. cit., p. 55 y ss., y CONDE PÉREZ, E., y YANEVA, Z.V., “Arctic outer continental shelf”, en CONDE PÉREZ, E., e IGLESIAS SÁNCHEZ, S., *Global Challenges in the Arctic Region*, Routledge, 2017, p. 19 y ss.

⁴² “Ambos Estados mantienen una controversia en relación al mar de Beaufort y los espacios situados más al norte. [...] Canadá considera que la frontera marina debe seguir el meridiano 141 oeste en función del cual se delimitó la frontera terrestre entre Alaska y los Territorios del Norte (Yukón). Por su parte, Estados Unidos se opone a la aplicación de los acuerdos anglo-ruso de 1825 y ruso-americano de 1867, que establecen la frontera terrestre y apuntan la marina. Y es que Estados Unidos aboga por la aplicación de la equidistancia en esta delimitación entre Estados con costas adyacentes. Canadá, por su parte, defiende la aplicación de estos acuerdos”. MANERO SALVADOR, A., *El deshielo del Ártico: retos para el Derecho Internacional. La delimitación de los espacios marinos y la protección y preservación del medio ambiente*, op. cit., p. 90 y 91.

⁴³ “Dinamarca y Canadá celebraron un acuerdo sobre la delimitación de su plataforma continental en 1973, que dejaba sin resolver la cuestión de la isla de Hans en el Canal Kennedy, en el estrecho de Nares. Ambos Estados reclaman esta isla como espacio soberano, [...] y han realizado actos de reivindicación de este territorio. [...] Una posible solución a la cuestión ha sido la propuesta de condominio internacional, a la manera de la Isla de los Faisanes, de soberanía compartida entre España y Francia”. Id. p. 86 y 87.

⁴⁴ Dos son las disposiciones clave en este ámbito: los artículos 76.3 y 76.6 CNUDM. La primera consideración consiste de determinar ante qué relieve submarino estamos: cresta oceánica, cresta submarina o elevación submarina. El término cresta oceánica (76.3) no puede ser utilizado como como límite continental, por lo que no servirá para proceder a tal extensión. Si por el contrario, estamos ante una cresta submarina (76.6), sí que se podrá utilizar para extender la plataforma continental, en tanto que constituye la prolongación natural del territorio, pero la plataforma no podrá extenderse más allá de las 350 millas. No ocurre lo mismo si estamos ante elevaciones submarinas, que pueden formar parte de la plataforma, sin el límite de las 350 millas. Lamentablemente, no existe definición de estos relieves, lo que ha conducido a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental a analizar caso por caso. Id. p. 62 y ss.

Canadá, Rusia y Dinamarca como prolongación natural de su margen continental, de cara a realizar tal extensión.



Fuente:

http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2010/09/100921_artico_petroleo_gas_disputa_recurso_s_foro_jp.shtml consultado el 19 de diciembre de 2017.

Como se puede apreciar, las pretensiones se solapan, dando lugar a una importante controversia internacional que sólo podrá ser resuelta a través de una negociación de buena fe entre los Estados implicados.

4.2.2. Los Estados ribereños del Ártico y la exploración y explotación de hidrocarburos

El riesgo de contaminación por hidrocarburos es especialmente sensible en el Ártico, donde las condiciones climatológicas son extremas y parece complicado poder dar una respuesta rápida y eficaz en caso de accidente. No en vano, la campaña de Greenpeace, *Save the Arctic*, tiene puesto su punto de mira en librar al océano Ártico de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. Sin embargo, a día de hoy, no puede considerarse que los Estados ribereños tengan la misma percepción. Y es que, a pesar de que en diciembre de 2016 Canadá y Estados Unidos adoptaron una moratoria con el

objeto de preservar al Ártico de estos riesgos⁴⁵ la llegada del presidente Trump a la Casa Blanca ha hecho saltar por los aires la frágil protección de este espacio. Recientemente, se ha otorgado una licencia a la petrolera italiana Eni SpA para realizar prospecciones en el mar de Beaufort, para, obviamente, evaluar la viabilidad de una futura explotación⁴⁶. Y, es más, ha aprovechado su reciente reforma impositiva para permitir la exploración en el Refugio Nacional Salvaje de Alaska, un espacio protegido de alto valor ecológico⁴⁷.

Esta política sigue la de otros Estados ribereños como Rusia o Noruega. De hecho, Rusia ha inaugurado la primera planta de gas licuado en el mar de Kara en diciembre de 2017⁴⁸. Pero si hay un Estado ribereño que ha apostado por la exploración y explotación de los hidrocarburos en su plataforma continental ártica, es Noruega⁴⁹, sobre todo a partir de la entrada en vigor del acuerdo de delimitación con Rusia relativo al Mar de Barents (2010). Ello ha conducido a que dos ONGs –Greenpeace y Nature and Youth- demanden al Estado noruego por haber violado el artículo 112 de la Constitución al autorizar 10 nuevas licencias de exploración en el Ártico en 2015 a 13 petroleras. Asimismo, también consideran que estas licencias violan el Acuerdo de París, cuyo panel intergubernamental ha indicado que la producción de petróleo debería disminuir⁵⁰.

⁴⁵ “due to the important, irreplaceable values of its Arctic waters for Indigenous, Alaska Native and local communities’ subsistence and cultures, wildlife and wildlife habitat, and scientific research; the vulnerability of these ecosystems to an oil spill; and the unique logistical, operational, safety, and scientific challenges and risks of oil extraction and spill response in Arctic waters – the United States is designating the vast majority of U.S. waters in the Chukchi and Beaufort Seas as indefinitely off limits to offshore oil and gas leasing, and Canada will designate all Arctic Canadian waters as indefinitely off limits to future offshore Arctic oil and gas licensing, to be reviewed every five years through a climate and marine science-based life-cycle assessment.” United States-Canada Joint Arctic Leader’s Statement, December 20, 2016, disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/20/united-states-canada-joint-arctic-leaders-statement> consultado el 21 de diciembre de 2017.

⁴⁶ HENRY, D., “Trump administration approves Arctic Ocean oil exploration”, TheHill.com, 11 november 2017, disponible en <http://thehill.com/policy/energy-environment/362203-trump-administration-approves-arctic-ocean-oil-exploration> consultado el 21 de diciembre de 2017.

⁴⁷ FRIEDMAN, L., “Trump Administration Moves to Open Arctic Refuge to Drilling Studies”, *The New York Times*, September, 16, 2017, disponible en <https://www.nytimes.com/2017/09/16/climate/trump-arctic-refuge-drilling.html> consultado el 21 de diciembre de 2017.

⁴⁸ FERNÁNDEZ, R. y BOLAÑOS, A., “Putín inaugura la planta del Ártico que suministrará gas ruso a España por primera vez”, *El País*, 8 de diciembre de 2017.

⁴⁹ MILNE, R., “Noruega: Explotación petrolífera vs. Responsabilidad medioambiental”, *Expansión*, 26 de agosto de 2017.

⁵⁰ DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, B., “Noruega “se mancha” con su petróleo”, *El País*, 26 de julio de 2017.

Finalmente, por lo que respecta a Dinamarca, desde 2010 se han realizado prospecciones en las costas de Groenlandia⁵¹, no obstante, lo costoso de su realización y las dificultades que se plantean de cara a la extracción no son halagüeñas para las expectativas de enriquecimiento de esta isla, aún dependiente de Dinamarca⁵².

Como se ha podido comprobar, y a pesar de que hay expertos que apuestan por la no explotación de los yacimientos en la plataforma continental ártica⁵³, los Estados ribereños son partidarios de sentar las bases para poder hacerlo. Es con esta prioridad en base a la cual se ha negociado, en el marco del Consejo Ártico, el Acuerdo sobre prevención y respuesta de la contaminación marina por hidrocarburos de 2013 (Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic).

Este instrumento convencional, en vigor desde 2016 y del que son parte los ocho Estados árticos⁵⁴, supuso un notable avance por lo que atañe a la capacidad para crear normas del Consejo Ártico, que sin dejar de ser un foro

No parece ser ésta la prioridad de los cinco Estados ribereños. De hecho, hay autores que dicen que la reducción a cero de las emisiones generadas por la combustión de combustibles fósiles no se contempla como opción por estos Estados. “This provision would mainly have, at this stage, an aspirational nature. Even if countries in Paris were to endorse the need to phase-out fossil fuels emissions before the end of the century, the governments of the five Arctic coastal states are unlikely to shift their current position and to renounce to exploit the oil and gas reserves trapped under their Arctic continental shelves. But such a statement could further emphasize the financial risks related to stranded assets (resources which are no longer able to earn the economic return originally expected due to a change of the regulatory or economic landscape). In a region where the scale of investments required to produce fossil fuels leads to particularly slow return on investment, a strong commitment by all governments to phase out fossil fuels emissions could further undermine the economic rationale of new oil and gas extraction projects.” DUYCK, S., “What Role for the Arctic in the UN Paris Climate Conference (COP-21)?”, *Arctic Yearbook*, 2015, p. 8.

⁵¹ MÉNDEZ, R., “El primer pozo en Groenlandia dispara la carrera por el ‘oro ártico’”, *El País*, 25 de agosto de 2010.

⁵² “Groenlandia pincha la burbuja del petróleo: ni tanto, ni tan barato”, *El Economista*, 15 de diciembre de 2015, disponible en <http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/7220826/12/15/Groenlandia-pincha-la-burbuja-del-petroleo-ni-tanto-ni-tan-barato.html> consultado el 20 de diciembre de 2017, y “Statoil renuncia a tres de sus cuatro licencias petroleras en Groenlandia”, *La información*, 25 de febrero de 2016, disponible en https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/petroleo-y-gases-secundarios/statoil-renuncia-a-tres-de-sus-cuatro-licencias-petroleras-en-groenlandia_jz20rnnxDecKFCijYwXD5/ consultado el 20 de diciembre de 2017.

⁵³ Vid., ARÉVALO, C., “Los combustibles fósiles del Ártico se quedarán bajo tierra”, *Diario ABC*, 16 de octubre de 2017.

⁵⁴ A los cinco ribereños se suman Suecia, Finlandia e Islandia.

de cooperación y carecer, pues, de personalidad jurídica internacional, ha conseguido la conclusión de este acuerdo internacional⁵⁵.

Por lo que atañe a su contenido, su objetivo principal es el refuerzo de la cooperación, la coordinación y la asistencia mutua tanto en la preparación como la respuesta ante un caso de contaminación por hidrocarburos (artículo 1). Para conseguirlo, detalla las obligaciones en relación a la comunicación, las funciones a desempeñar, las personas a las que contactar en caso de incidente, la forma y el modo de funcionamiento que debe tener la notificación, la supervisión, y la solicitud de asistencia, entre otras cuestiones. A este acuerdo se anexan las directrices operacionales, que detallan el sistema de respuesta.

Dos son las reflexiones a las que conduce la conclusión de este instrumento. La primera, es que indudablemente constituye una buena noticia el hecho de que los países árticos hayan decidido superar el marco meramente bilateral en el que estos acuerdos se habían celebrado hasta el momento en la región⁵⁶ y da lugar a un sistema de actuación en caso de vertidos⁵⁷. La segunda, es que la posibilidad de que se produzca un vertido accidental de petróleo ha dejado de ser una hipótesis lejana, por lo que con esta medida se está preparando el terreno para que, si ocurre, lo que no deja de ser cada vez más probable, se dé la respuesta que mitigue todo lo posible el daño. Esta reflexión nos conduce a otra, y es que los Estados árticos están cada vez más lejos de proteger este océano de los riesgos que la exploración y explotación de hidrocarburos puede generar.

4.3. La navegación en el Ártico

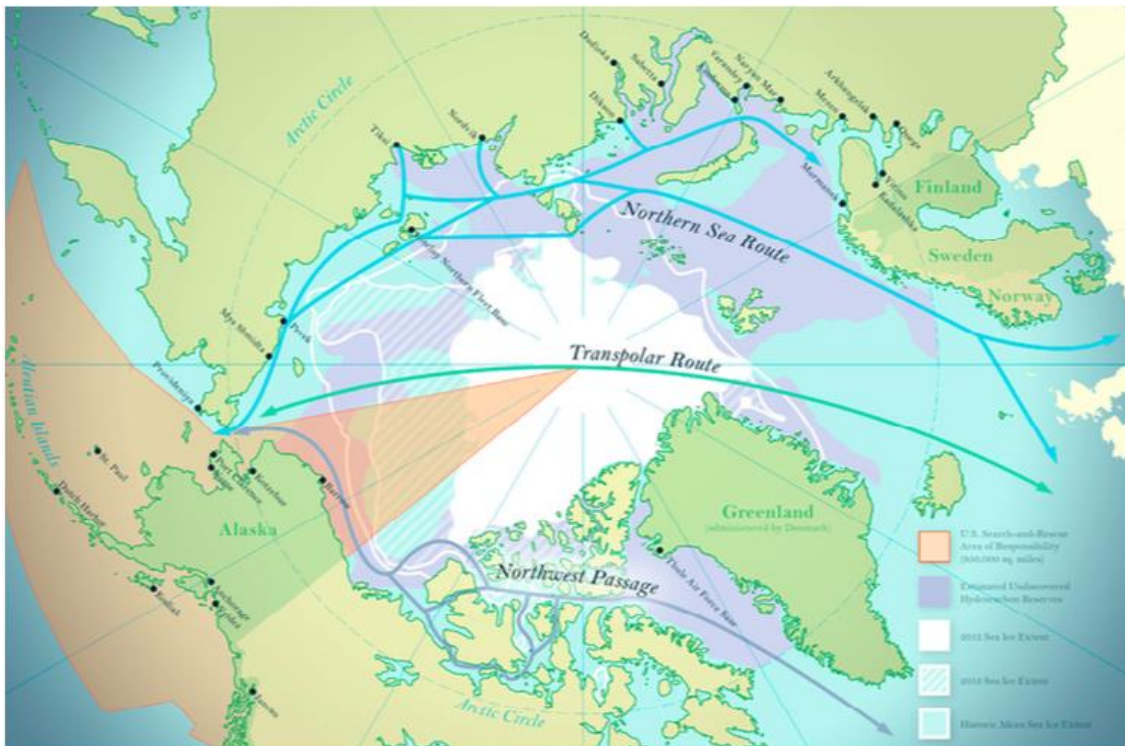
El progresivo deshielo del Ártico tiene como consecuencia la apertura de nuevas rutas marítimas. El mítico paso del noroeste, al que se suma la ruta del norte y la ruta transpolar no son ya posibles rutas que se abrirán en el futuro, sino que al menos las dos primeras ya se han abierto. De hecho, en la ruta del

⁵⁵ Tres son los tratados internacionales concluidos en el marco del Consejo Ártico. Además del mencionado, hay que referirse al Acuerdo para mejorar la cooperación científica internacional del Ártico (2017) y al Acuerdo de cooperación en materia de búsqueda y salvamento aeronáuticos y marítimos en el Ártico (2011).

⁵⁶ Los acuerdos existentes en el Ártico sobre vertidos de petróleo son el acuerdo del mar de Barents (Noruega-Rusia, 1994) y su plan de contingencia (2009), el acuerdo relativo a los mares de Bering y Chukchi (Rusia-Estados Unidos, 1989) y su plan de contingencia (1997), el acuerdo entre Canadá y Dinamarca (1983) y su plan de contingencia, el acuerdo de Copenhague (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia 1993, revisado en 1998), el acuerdo entre Finlandia y Rusia (1989), y el acuerdo Canadá- Estados Unidos y su plan de contingencia (1983, revisado en 2003). Vid. RISE, I.H., *The Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic. The Establishment of an Arctic Oil Spill Regime*, The Arctic University of Norway, June 2014, p. 39 y ss.

⁵⁷ Id., p. 49 y ss.

norte determinados puertos, como el de Múrsmsk o Petropavlosk no se hielan en todo el año, pero en todo caso, esta ruta, se puede navegar entre julio y octubre sin necesidad de recurrir a buques rompehielos. Esta ruta está destinada a ser navegada por cargueros fundamentalmente al servicio del transporte de mercancías, así como de buques tanque, tanto petroleros, como quimiqueros o gaseros. El paso del noroeste, sin embargo, está abriéndose a los buques turísticos, cruceros⁵⁸. La ruta transpolar, por su parte, no se encuentra abierta aún. Cruza el océano Ártico por espacios de alta mar, desde el estrecho de Bering hacia Islandia, atravesando el Polo norte geográfico y se prevé que sea navegable a partir de 2030⁵⁹.



Fuente: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-12-11/breaking-ice> consultado el 21 de diciembre de 2017.

Dadas estas circunstancias, no cabe duda de que el Ártico ya es navegable y de que esta navegación se va a incrementar en el futuro, al tiempo que los riesgos por contaminación, que no son menores, sino realmente preocupantes, a tenor del análisis llevado a cabo por Ghosh y Rubly que indican que “increasing commercial shipping throughout the region is also introducing

⁵⁸ “Nearly 25 million tonnes of oil and Liquefied Natural Gas from Russian Arctic could be transported through the Northern Sea Route by 2021 and container traffic through [this route] would be economically attractive”. SAKHUJA, V., “The Polar Code and Arctic Navigation”, *Strategic Analysis*, vol. 38-6, 2014, p. 803.

⁵⁹ Vid. <https://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch1en/conc1en/polarroutes.html> consultado el 21 de diciembre de 2017.

increased risks to the Arctic environment through possibilities of vessels groundings, collisions, oil spills, pollution, and other environmental impacts. In addition to this, the region's remoteness, lack of support, untested search and rescue infrastructure, lack of ports for refuge, lack of accurate well-researched hydrographic charts, and shortage of experienced and well-trained crews further amplify the risks of navigating vessels through these icy waters"⁶⁰.

Para intentar dar respuesta a estos riesgos, la Organización Marítima Internacional (OMI) ha promovido un Código Polar (Código Internacional para los buques que operan en aguas polares- International Code of Safety for Ships operating in Polar Waters) con el objeto de hacer la navegación polar lo más segura posible, tanto en el Ártico como en la Antártida.

El Código Polar constituye un importante avance en la medida en que aborda los retos que plantean la seguridad y la protección ambiental de los buques que navegan en condiciones extremas y donde la infraestructura es muy limitada, por no decir inexistente. Además, como indica Brighman, en el Ártico, el Código Polar se vincula también a la protección de las comunidades indígenas, especialmente las que habitan en la costa y en el respeto de sus formas tradicionales de vida⁶¹.

El Código Polar fue adoptado en el marco de la OMI, al tiempo que las enmiendas al Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (nuevo capítulo XIV de SOLAS) y al Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (anexos I, II, IV y V de MARPOL 73/78), adoptadas, respectivamente en el 94º período de sesiones del Comité de seguridad marítima en 2014 y en el 68º período de sesiones del comité de protección del medio marino (2015). Ha entrado en vigor el 1 de enero de 2017.

El ámbito territorial de aplicación se circunscribe a las aguas árticas, de conformidad con la siguiente imagen:

⁶⁰ GOSH, S., y RUBLY, C., "The emergence of Arctic shipping: issues, threats, costs, and risk-mitigating strategies of the Polar Code", *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, vol. 7-3, 2015, p. 180.

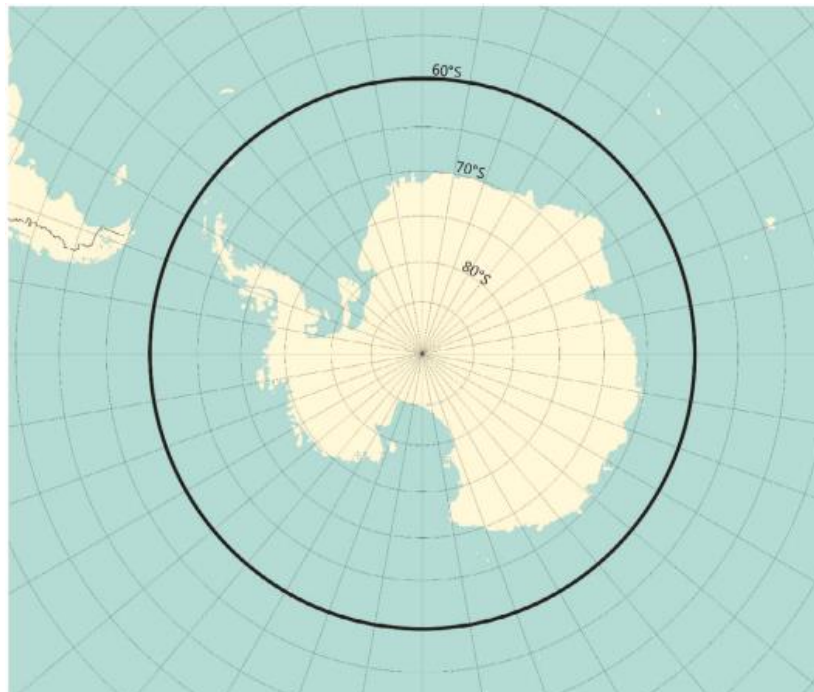
Jabour enumera los siguientes: "Risks specifically included are: (i) ice in various forms, and the effects it can have on a vessel; (ii) low temperatures; (iii) light regime (especially extended periods of either darkness or light); (iv) remoteness, severe weather and high latitude; and (v) poorly chartered and serviced waters (especially relating to Access to ice forecasting)". JABOUR, J., "Progress towards the mandatory code for polar shipping", *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, vol. 6-1, 2014, p. 65.

⁶¹ BRIGHMAN, L.W., "The Developing International Maritime Organization Polar Code", *Arctic Yearbook*, 2014, p. 1.



Fuente: Código Internacional para los buques que operen en aguas polares (Código Polar), Texto refundido del Código Polar que figura en los anexos de las Resoluciones MSC 385 (94) y MEPC.264 (68), adoptadas en Londres el 21 de noviembre de 2014 y el 15 de mayo de 2015, respectivamente. BOE nº 197, de 5 de mayo de 2017, p. 35983.

Y a las aguas antárticas:



Fuente: Código Internacional para los buques que operen en aguas polares (Código Polar), Texto refundido del Código Polar que figura en los anexos de las Resoluciones MSC 385 (94) y MEPC.264 (68), adoptadas en Londres el 21 de noviembre de 2014 y el 15 de mayo de 2015, respectivamente. BOE nº 197, de 5 de mayo de 2017, p. 35982.

En relación al contenido del Código Polar es de naturaleza técnica y básicamente prevé la necesidad de certificar los buques que puedan operar en estas aguas⁶². La parte I, que se divide en dos, A y B. La subparte I-A se centra en cuestiones de seguridad, donde además de introducirse un Manual de operaciones en aguas polares (Parte I-A, Capítulo 2), regula la estructura del buque, la estabilidad, la integridad estanca tanto al agua como a la intemperie, la instalación de máquinas, la seguridad y la protección contra incendios, los dispositivos y medios de salvamento, la seguridad de la navegación, las comunicaciones, la planificación del viaje y la dotación y formación. Por otro lado, la Parte I-B incluye orientaciones adicionales que complementan la primera.

La parte II, con la misma estructura que la anterior, regula en la subparte II-A las medidas de prevención de la contaminación por hidrocarburos, por sustancias nocivas líquidas transportadas a granel, por sustancias perjudiciales transportadas por mar en bultos, por las aguas sucias de los buques y por las basuras de los buques. La parte II-B, complementa la anterior mediante orientaciones, entre las que destaca la recomendación para reducir el riesgo de transferencias de especies acuáticas invasivas⁶³.

Finalmente, en los apéndices figuran el modelo de certificado para los buques polares y el inventario del equipo, así como el modelo de índice para el Manual de operaciones en aguas polares.

Desde mi punto de vista, no cabe duda de los esfuerzos realizados por la OMI para intentar dar respuesta a los riesgos que la navegación por los espacios polares plantea, ahora bien, la puesta a prueba del Código Polar servirá para saber si realmente ha sido capaz de no ya evitar, sino controlar los daños a estos hábitats tan frágiles.

⁶² Los buques se han clasificado en tres categorías:

A): “Buque proyectado para operar en aguas polares en, como mínimo, hielo medio del primer año, que puede incluir trozos de hielo viejo.

B) Buque no incluido en la categoría A, proyectado para operar en aguas polares en, como mínimo, hielo delgado del primer año que puede incluir trozos de hielo viejo.

C) Buque proyectado para operar en aguas libres o en condiciones de hielo menos rigurosas que las de las categorías A y B”. Código Polar, definiciones.

⁶³ Vid., TESAR, C., DOWNIE, R., y WALMSLEY, “Getting Arctic Shipping Back on Course”, *Arctic Yearbook*, 2015, p. 3.

5. LA AGENDA 2030 Y EL ÁRTICO

Por otro lado, en el plano universal, la Agenda 2030 aglutina una serie de objetivos que superan y amplían el marco anteriormente establecido a través de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La Agenda 2030, de la mano de los ODS, pretende, como señala Díaz Barrado “poner en marcha una obra de gran envergadura que asegure, por fin, el bienestar de la humanidad”⁶⁴, ya que los retos que se quieren abordar con esta nueva agenda son, en verdad, impresionantes y abarcan cuestiones tradicionales como el fin de la pobreza, el hambre cero, la educación de calidad, pero también se enfoca hacia elementos nuevos como la industria, la innovación, las infraestructuras o las ciudades y comunidades sostenibles. En este sentido, los ODS se caracterizan por proporcionar una visión holística de los problemas que atenazan al mundo, e interdependiente en tanto que afecta a los países desarrollados y en desarrollo, al tiempo que el papel de las alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil va a jugar un papel crucial y transversal en la realización de los objetivos.

Los ocho Estados árticos no han mostrado un especial interés por presentar la problemática ártica ante el cambio climático en foros multilaterales, como se demuestra en las Conferencias de las partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Como ha estudiado Duyck, de los tres actores que podían hacer constar la especial vulnerabilidad de la región en este ámbito –Estados, comunidades indígenas e investigadores-, sólo los últimos han conseguido introducir sus trabajos y preocupaciones en la agenda, sobre todo en las actividades colaterales a las Conferencias. Los Estados, por su parte, han incidido en sus informes periódicos acerca de la necesidad de profundizar en la investigación científica. Asimismo, la visibilidad del Consejo Ártico también es muy limitada, y ello debido a su naturaleza y a la falta de personalidad jurídica, y porque algunos de los participantes en este foro han insistido en que el Consejo no participe en las negociaciones, lo que conduce a una situación paradójica: “while the Arctic states have repeatedly emphasized the importance of tackling Arctic climate change in each ministerial declaration adopted by the Arctic Council, they have done relatively little to promote this specific agenda under the aegis of the United Nations Framework Convention on Climate Change”.⁶⁵

⁶⁴ DÍAZ BARRADO, C.M. “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2016, p. 8.

⁶⁵ DUYCK, S., “What Role for the Arctic in the UN Paris Climate Conference (COP-21)?”, *op. cit.*, p. 4 y ss. Cita textual en p. 5.

Y tampoco lo han hecho en la Agenda 2030. Ni la Resolución 70/1 por la que se aprueba la Agenda 2030⁶⁶, ni el Informe del Secretario General de seguimiento⁶⁷ aluden al Ártico y a su situación de especial vulnerabilidad en el contexto del cambio climático. Ahora bien, la presidencia finlandesa en el Consejo Ártico que se desarrollará entre 2017 y 2019 parece que puede dar cabida a la entrada de los ODS en la región. Así el programa de la presidencia indica: “The goals of the 2030 Agenda for Sustainable Development, adopted by the United Nations in 2015, are global in scope and apply also in the Arctic. Sustainable development is at the core of the Arctic Council mandate. Accordingly, Finland proposes to explore how the Agenda 2030 framework can be used in Arctic cooperation for the benefit of humans and nature”⁶⁸. Además, el preámbulo de la Declaración de Fairbanks reafirma el compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con la realización de la agenda para 2030⁶⁹.

De acuerdo con la Declaración realizada al comienzo de la presidencia finlandesa, dos son los ámbitos en los que la ODS pueden tener cabida en la actuación del Consejo Ártico: en la protección de los mares a través de la posible Red pan-ártica de áreas marinas protegidas⁷⁰ y en la promoción del bienestar de las personas que habitan el Ártico, especialmente de las comunidades indígenas⁷¹.

⁶⁶ A/RES/70/1 de 21 de octubre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

⁶⁷ Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Informe del Secretario General, E/2017/66 de 11 de mayo de 2017.

⁶⁸ Exploring Common Solutions –Finland’s Chairmanship Program for the Arctic Council 2017-2019. El compromiso de Finlandia con la Agenda 2030 es firme y puede comprobarse en VVAA., *Sustainable Development Action- the Nordic Way. Implementation of the Global 2030 Agenda for Sustainable Development in Nordic Cooperation*, Nordic Council of Ministers, 2017, p. 23 y ss.

⁶⁹ Fairbanks Declaration 2017, disponible en https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1910/EDOCS-4072-v5-ACMMUS10_FAIRBANKS_2017_Fairbanks_Declaration-2017.pdf?sequence=9 consultado el 22 de diciembre de 2017.

⁷⁰ “The United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development calls for conserving at least 10 percent of coastal and marine areas by 2020. This is addressed by the “Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas” (2015).” Exploring Common Solutions –Finland’s Chairmanship Program for the Arctic Council 2017-2019.

⁷¹ “The well being of the people living in the Arctic is supported by the three indivisible pillars of sustainable development: economic, social and environmental. The human dimension of the Arctic Council’s work covers such areas as health, water, energy, infrastructure, and indigenous cultures and languages, and thus contributes to the implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs) of the United Nations 2030 Agenda”.

Finland proposes to explore how the SDGs can be further used in strengthening the economic and social progress and cultural self-expression of Arctic communities. Sustainable human development builds on strong basic education, sustainable work, and

5.1. La Red pan-ártica de áreas marinas protegidas

De las tres actividades señaladas *supra* que constituyen importantes riesgos medioambientales para el Ártico, dos de ellas – la exploración y explotación de hidrocarburos y la navegación- van a realizarse en zonas sometidas a la jurisdicción de los Estados ribereños. Por su parte, la pesca se ha cerrado en el océano Ártico central, alta mar, pero no en las ZEE de los Estados ribereños⁷².

Las áreas marinas protegidas, reguladas a nivel interno, permiten controlar la actividad humana y el tráfico marítimo, limitar o impedir la pesca, modificar la ruta de los barcos o mejorar el diseño de los buques. El Consejo Ártico tiene como objetivo en este ámbito, facilitar la creación de una red de áreas marinas protegidas o red pan-ártica, dentro de las ZEE de los Estados ribereños. Desde 1996 el mapeo de las áreas protegidas, tanto marinas como terrestres ha sido objeto de estudio por el Consejo Ártico. El CAFF diseñó la Estrategia de la Red de áreas protegidas circumpolares y su Plan de acción. En 2004, el Consejo Ártico instó al establecimiento de una Red y en 2009 el PAME solicitó la identificación de las áreas de mayor importancia ecológica y cultural para otorgarles protección, y en 2013, AMAP, CAFF y SDWG identificaron 97 lugares que cumplían los criterios de la OMI para ser calificados como áreas marinas especialmente sensibles. Finalmente, el informe del PAME de 2015 ha sido el decisivo paso que puede conducir a concretar esta red⁷³.

Así, el PAME es el encargado de establecer un marco para la creación de esta red, definiéndola como “an ecologically representative and well-connected collection of individual marine protected areas and other effective area-based conservation measures in the Arctic that operate cooperatively, at various spatial scales, and with a range of protection levels, in order to achieve the long-term conservation of the marine environment with associated ecosystem

well-functioning health and social services. The goal must be to ensure the positive future perspectives in the inhabitants and to improve the safety of the communities in the Arctic”.
Id.

⁷² MORRIS, K., y HOSSAIN, K., “Legal Instruments for Marine Sanctuary in the High Arctic”, *Laws*, vol. 10-5, 2016, p. 1 y ss.

⁷³ *The case for a Pan-Arctic Marine Protected Areas Network from the standpoint of marine mammal protection*, A briefing by the Environmental Investigation Agency Protection of the Arctic Marine Environment (PAME) working group meeting 1 February 2016, Stockholm, disponible en https://content.eia-global.org/assets/2016/02/Moving_from_Study_to_Action.pdf consultado el 22 de diciembre de 2017.

services and cultural values more effectively and comprehensively than individual sites could alone”.⁷⁴

Esta red permitiría la cooperación regional en la gestión de las áreas, pero requiere, obviamente, que los Estados procedan a la creación de dichas áreas para que sean incluidas en la red, por lo que el último término, la creación de la red va a depender de la voluntad política de los Estados ribereños y de sus prioridades en sus ZEE. La creación de esta red se enmarca en la realización del ODS 14⁷⁵, más concretamente las metas 14.2⁷⁶, 14.3⁷⁷ y 14.5⁷⁸. Ahora bien, queda un largo camino por recorrer y ello por los diferentes enfoques de los Estados ribereños en relación a estas áreas⁷⁹, aunque no cabe duda de que es un paso importante hacia la preservación de espacios de alto valor.

5.2. El desarrollo sostenible y los pueblos indígenas del Ártico

El SDWG considera que la adopción de la Agenda 2030 constituye un paso importante para reforzar las actividades relacionadas con el desarrollo sostenible en el Ártico, para lo cual, es imprescindible armonizar tres elementos: la equidad social, el desarrollo económico y la protección medioambiental. Para ello, y coincidiendo con el *timing* previsto en los ODS, el SDW ha lanzado un Plan estratégico que tiene como prioridades revitalizar las comunidades, realizar una evaluación de la situación económica, fomentar las oportunidades educativas, promover el legado y la cultura de las comunidades árticas, mejorar la salud, las infraestructuras, el transporte, la reducción, incluso, la eliminación de las desigualdades, facilitar la investigación en el ámbito del desarrollo sostenible, el uso sostenible de la energía, y mejorar el acceso al agua y a los servicios sanitarios⁸⁰. Los retos son de importantes

⁷⁴ PAME, *Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas*, PAME-Arctic Council, 2015, p. 12.

⁷⁵ Vid., *Arctic Marine Protected Area Network Toolbox Project (2017-2019)*.

by Sweden, Finland and Canada (Government), disponible en <https://oceanconference.un.org/commitments/?id=18421> consultado el 22 de diciembre de 2017.

⁷⁶ “De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos”.

⁷⁷ “Minimizar y abordar los efectos de la acidificación de los océanos, incluso mediante una mayor cooperación científica a todos los niveles”.

⁷⁸ “De aquí a 2020, conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible”. Vid. Sitio web del ODS 14, disponible en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/> consultado el 21 de diciembre de 2017.

⁷⁹ PAME, *Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas*, *op. cit.* P. 17.

⁸⁰ SDWG, *Strategic Framework 2017*, SDWG-Arctic Council, 2017, p. 7 y ss.

dimensiones, y nuevamente su realización va a depender de la voluntad política de los Estados por llevarlos a cabo.

6. REFLEXIÓN FINAL

Varias son las reflexiones que se pueden extraer del análisis realizado. La primera, es que una protección total del océano Ártico, equiparándolo a la Antártida, esto es, la consecución de un Tratado Ártico está más lejos que nunca. Hoy, el Ártico es un espacio de interés económico, y, en consecuencia, se está primando una visión netamente pragmática, en tanto que el Ártico se está utilizando, ya sea para explorar y explotar sus recursos o para navegarlo. En consecuencia, las normas que se están adoptando tienen por finalidad regular las actividades con el objeto de intentar prevenir los daños y, en el caso de que se produzcan, responder con prontitud. Pero no protegerlo, salvo en un sector muy específico, como es la pesca en las áreas situadas más allá de la jurisdicción de los Estados.

Hay que destacar que en los últimos años se están produciendo avances significativos de derecho duro en el Ártico, que, si bien tienen como finalidad última proteger el medio ambiente, su operatividad descansa en sentar las bases de su exploración y posterior explotación, así como de su navegación. Es cierto que hay que congratularse por la irrupción del *hard law* en el Ártico, cuya presencia era limitada y en ocasiones confusa, además de muy sectorializada, como se ha visto al estudiar las normas clásicas de protección medioambiental en el Ártico. Y es que los tratados han llegado para quedarse.

En este contexto se plantea el encaje de la Agenda 2030 en la presidencia finlandesa de turno en el Consejo Ártico. Dos son los ámbitos en los que los ODS tienen desarrollo en el Ártico: la creación de una Red pan-ártica de zonas marinas protegidas dentro de las 200 millas y el Plan estratégico para el desarrollo sostenible de las comunidades indígenas del Ártico, lo cual no deja de ser una aproximación muy limitada. Con todo, quedan dos años de presidencia finlandesa por delante en los que habrá que estar atentos a la evolución de la realización de la Agenda 2030.

Pero, en definitiva, ante este panorama, y guardando en la memoria la imagen del Ártico inexpugnable de las grandes expediciones, el desierto blanco y prístino, no se puede ser sino pesimista. El Ártico se va a continuar degradando y deshelando, lo que es una catástrofe, no solo para la región, sino para el planeta en su conjunto. Y no parece que los Estados árticos tengan la voluntad de poner freno a esta tendencia.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ARICHE, M., “La gobernanza de la biodiversidad marina en zonas fuera de la jurisdicción nacional: desafíos y perspectivas”, *Revista de Estudios Jurídicos*, n° 16, 2016.
- BLANCHAR, C., “Fragmentation in high seas fisheries: Preliminary reflections on a global oceans governance approach”, *Marine Policy*, vol. 84, 2017.
- BRIGHMAN, L.W., “The Developing International Maritime Organization Polar Code”, *Arctic Yearbook*, 2014.
- CONDE PÉREZ, E., y YANEVA, Z.V., “Arctic outer continental shelf”, en CONDE PÉREZ, E., e IGLESIAS SÁNCHEZ, S., *Global Challenges in the Arctic Region*, Routledge, 2017.
- DÍAZ BARRADO, C.M. “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2016.
- DUYCK, S., “What Role for the Arctic in the UN Paris Climate Conference (COP-21)?”, *Arctic Yearbook*, 2015.
- FOLKESTAD SOLTVEDT, I., “Soft Law, Solid Implementation? The Influence of Precision, Monitoring and Stakeholder Involvement on Norwegian Implementation of Arctic Council Recommendations”, *Arctic Review on Law and Politics*, vol. 8, 2017.
- FOLKESTAD SOLTVEDT, I., y VIGELAND ROTTEM, S., *The Arctic Council: Policy Recommendations and National Implementation*, FNI Report 7/2016.
- GOSH, S., y RUBLY, C., “The emergence of Arctic shipping: issues, threats, costs, and risk-mitigating strategies of the Polar Code”, *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, vol. 7-3, 2015.
- HOEL, A.H., “Fish, fisheries and fisheries management in the Arctic Ocean”, *Barents Observer*, March 11, 2014.
- JABOUR, J., “Progress towards the mandatory code for polar shipping”, *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, vol. 6-1, 2014.

- KLEPIKOV, A., DANILOV, A., y DMITRIEV, V., “Consequences of Rapid Arctic Climate Changes”, en NORDQUIST, M.H., NORTON MOORE, J., y SKARIDOV, A.S., *International energy policy, the Arctic and the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 2005.
- LIU, D., “The 2015 Oslo Declaration on Arctic High Seas Fisheries: The Starting Point Towards Future Fisheries Management in the Central Arctic Ocean”, *Arctic Yearbook*, 2017.
- MANERO SALVADOR, A., *El deshielo del Ártico: retos para el Derecho Internacional. La delimitación de los espacios marinos y la protección y preservación del medio ambiente*, Aranzadi-Thomson Reuters, 2011.
- MARCINIAK, K.J., “New implementing agreement under UNCLOS: A threat or an opportunity for fisheries governance?”, *Marine Policy*, vol. 84, 2017.
- MIN, P., “Fisheries issue in the Central Arctic Ocean and its future governance”, *The Polar Journal*, vol. 7-2, 2017.
- MOLENAAR, E.J., “The Oslo Declaration on High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean”, *Arctic Yearbook*, 2015.
- MORRIS, K., y HOSSAIN, K., “Legal Instruments for Marine Sanctuary in the High Arctic”, *Laws*, vol. 10-5, 2016.
- OPPENHEIMER, P. y MA, M., “The Arctic Council’s Task Force on Arctic Marine Cooperation”, *Arctic Yearbook*, 2016.
- PAME, *Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas*, PAME-Arctic Council, 2015.
- PHARAND, D., “The Arctic Waters and the Northwest Passage: a Final Revisit”, *Ocean Development and International Law*, 2007.
- RAYFUSE, R.G., *Non-flag State Enforcement in High Seas Fisheries*, Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- RISE, I.H., *The Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic. The Establishment of an Arctic Oil Spill Regime*, The Arctic University of Norway, June 2014.

- ROSELLO, M., “Cooperation and unregulated fishing: interactions between customary international law, and the European Union IUU fishing regulation”, *Marine Policy*, vol. 84, 2017.
- ROSSI, C.R., “The club within the club: the challenge of a soft law framework in a global Arctic context”, *The Polar Journal*, vol. 5-1, 2015.
- SAKHUJA, V., “The Polar Code and Arctic Navigation”, *Strategic Analysis*, vol. 38-6, 2014.
- SÁNCHEZ RAMOS, B., “La institucionalización de la cooperación en el Ártico: una mirada al Consejo Ártico”, en SOBRIDO PRIETO, M., (coord.), *Espacios polares y cambio climático: desafíos jurídico-internacionales*, Tirant lo Blanch, 2017.
- SDWG, *Strategic Framework 2017*, SDWG-Arctic Council, 2017.
- SOBRIDO PRIETO, M., “La Gobernanza del Ártico”, en SOBRIDO PRIETO, M., (coord.), *Espacios polares y cambio climático: desafíos jurídico-internacionales*, Tirant lo Blanch, 2017.
- TESAR, C., DOWNIE, R., y WALMSLEY, “Getting Arctic Shipping Back on Course”, *Arctic Yearbook*, 2015.
- *The case for a Pan-Arctic Marine Protected Areas Network from the standpoint of marine mammal protection*, A briefing by the Environmental Investigation Agency Protection of the Arctic Marine Environment (PAME) working group meeting 1 February 2016.
- THIMTCHENKO, L., “The Legal Status of the Northern Sea Route”, *Polar Record*, 1994.
- VALK, N., *Arctic Council Soft Law: An Effectiveness Analysis*, University of Ottawa, 23 July 2012.
- VAN PELT, T.I., HUNTINGTON, H.P., ROMANENKO, O.V., y MUETER, F.J., “The missing middle: Central Arctic Ocean gaps in fishery research and science coordination”, *Marine Policy*, vol. 85, 2017.
- VVAA., *Fisheries Management and the Arctic in the context of Climate Change*, European Parliament, Directorate-General for internal policies, Policy Department, Structural and Cohesion Policies, Fisheries, 2015.

- VVAA., *Sustainable Development Action- the Nordic Way. Implementation of the Global 2030 Agenda for Sustainable Development in Nordic Cooperation*, Nordic Council of Ministers, 2017.