

## EL FUTURO DE LA GOBERNANZA DEL ÁRTICO

### PAVEL DEVYATKIN

Investigador asociado en el Arctic Institute, Center for Circumpolar Security Studies, Washington DC

El cambio climático está calentando el Ártico tres veces más rápido que la media global de las últimas décadas. Las fuerzas económicas y políticas globales interactúan en la región, transformando el Extremo Norte, una región históricamente considerada periferia, en una zona cada vez más central en las relaciones internacionales. La creciente atención global hacia el Ártico se percibe en cuestiones como la extracción de recursos naturales, la navegación, la investigación científica y la preocupación por la paz y la seguridad.

Este Ártico cambiante y su consiguiente importancia internacional plantea nuevos interrogantes acerca de la capacidad de la gobernanza ártica para abordar los retos ambientales, económicos, sociales y geopolíticos que la región tiene por delante. Actualmente no existe ningún tratado internacional que comprenda el océano Ártico en su totalidad, a diferencia de lo que sucede en sus antípodas, en el extremo sur, que es objeto del denominado Sistema del Tratado Antártico (en inglés, *Antarctic Treaty System* o ATS). En la práctica, la gobernanza del Ártico obedece a una superposición de instituciones, organizaciones y acuerdos internacionales. A continuación, se ofrece un panorama general del sistema de gobernanza de la región y una serie de consideraciones de cara al futuro.

### El Ártico y el sistema de Naciones Unidas

La gobernanza del Ártico se ve en gran parte afectada por decisiones que se toman en las grandes capitales del mundo, lejos de la región en cuestión. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por su sigla en inglés) es el cimiento de

la gobernanza ártica y del orden legal de la región. Bajo este marco, el océano Ártico se rige por los derechos soberanos de los estados del litoral ártico que, a su vez, disponen de unas zonas económicas exclusivas (ZEE) y, más allá, se encuentran las zonas de alta mar<sup>1</sup>. Fue precisamente bajo el amparo de la UNCLOS, que se estableció la Comisión de las Naciones Unidas sobre los Límites de la Plataforma Continental (CLCS, por su sigla en inglés), que insta a los estados costeros del Ártico a definir los límites de sus plataformas continentales, y potencialmente con ello, expandir su Zona Económica Exclusiva. Este fue el caso de Rusia, que en 2021 presentó un conjunto de estudios científicos que avalaban la ampliación de su plataforma continental en el Ártico. La CLCS debe analizar esta información, tras lo cual hará sus recomendaciones.

A menudo se afirma que la cada vez mayor accesibilidad a nuevos recursos naturales, propiciada por el cambio climático, provocará una carrera geopolítica entre estados árticos para explotar nuevos recursos, antes inaccesibles. Sin embargo, el régimen legal explícito definido por la UNCLOS y la CLCS distribuye los recursos naturales de acuerdo con las ZEE y los límites de dichos estados y llegado el caso, las discrepancias territoriales y marítimas se resuelven mediante negociaciones realizadas bajo el marco de los organismos internacionales. Por ejemplo, la disputa entre Noruega y Rusia sobre la delimitación del mar de Barents se dilucidó en 2010 con un tratado, tras décadas

1. N. del E.: La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar establece una serie de prerrogativas de los estados sobre las aguas y el suelo marino en virtud de la distancia respecto a la costa y a la continuidad de la plataforma continental. Este esquema se explica con más detalle en una de las infografías que cierran el apartado, dedicada a la expansión marítima de Francia.

de desencuentros. Sin embargo, no todos los estados se someten al juicio de la Convención; pese a cierto interés de EEUU manifestado por las administraciones presidenciales, el país no es todavía miembro de la UNCLOS debido a la oposición del Congreso estadounidense.

La Organización Marítima Internacional (IMO, por sus siglas en inglés) es otra institución, parte del sistema de las Naciones Unidas, que desempeña un papel en la gobernanza del Ártico. Bajo sus auspicios se adoptó el Código Polar, un régimen legalmente vinculante que permite abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad y la protección ambiental en el contexto de la navegación comercial en el Ártico. La IMO también ha adoptado la prohibición de usar y transportar fueloil pesado (HFO) en el Ártico. El HFO es el fuel marino más contaminante y presenta severos riesgos para el entorno marino debido a sus emisiones del denominado carbono negro. Sin embargo, los grupos ecologistas critican las excepciones previstas en esta prohibición, por las que se tolera el uso continuado de HFO hasta 2024. Finalmente, otros acuerdos de las Naciones Unidas que también tienen implicaciones para la gobernanza del Ártico son la Convención Marco sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas (CMNUCC) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

### **Organizaciones intergubernamentales**

En este ámbito, el Consejo Ártico (CA) es el foro intergubernamental más importante que dirige la agenda internacional sobre la protección medioambiental y el desarrollo sostenible en la región. Establecido en 1996 en virtud de la Declaración de Ottawa, el CA reúne a ocho estados árticos (Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia, Suecia y Estados

Unidos), seis organizaciones indígenas y numerosos observadores estatales y no estatales, incluyendo España y la Unión Europea. Las organizaciones no gubernamentales representadas en el CA, como el Comité Internacional de Ciencias del Ártico (IASC, por su sigla en inglés) y la Universidad del Ártico (UARctic), juegan igualmente un papel significativo en la coordinación de la compleja gobernanza ártica.

El CA es considerado un modelo de la diplomacia y la cooperación constructiva en el período posterior a la Guerra Fría y ha ido adquiriendo una importancia cada vez mayor en las agendas de los estados árticos. Desde el año 2009, el diálogo en el CA se ha llevado a cabo a nivel de ministros de Asuntos Exteriores. Mediante la labor de sus seis grupos de trabajo, el CA ha aprobado tres acuerdos legalmente vinculantes sobre polución marítima, búsqueda y rescate (en inglés, SAR, *Search and Rescue*) y cooperación científica internacional. Además, los estados costeros, junto con importantes potencias pesqueras como China, la Unión Europea, Islandia, Japón y Corea del Sur, han negociado con éxito un acuerdo para prohibir la pesca no regulada en las zonas de alta mar árticas.

Ahora bien, la escalada del conflicto en Ucrania en 2022 llevó a siete de los estados miembros del CA a condenar las acciones de Rusia en Ucrania y a interrumpir los trabajos del Consejo durante la presidencia de Rusia (2021-2023). En marzo de 2022, el futuro de la cooperación y la gobernanza transnacional en el Ártico era incierto, con los estados árticos orientando cada vez más su política ártica hacia desarrollos domésticos.

Otros organismos para la gobernanza ártica son el Consejo Euroártico de Barents (BEAC, por su sigla en inglés), la Dimensión Nórdica (ND), el Comité Permanente de

**En la gobernanza ártica es imprescindible un enfoque más comprensivo y equitativo que tenga en cuenta los intereses de los actores no árticos y no estatales**

Parlamentarios de la Región Ártica (SCPAR), el Consejo Nórdico (NC) y el Foro Nórdico (NF). Estos foros y organizaciones internacionales proporcionan el marco para una colaboración local y un diálogo interparlamentario.

### **El futuro de la gobernanza ártica**

La decisión de siete de los estados árticos de suspender las actividades del Consejo Ártico (así como las del BEAC) en marzo de 2022 conlleva varios retos a la cooperación y la gobernanza árticas. Al cortar vínculos con Rusia, los intereses políticos han tomado preeminencia sobre las prioridades de los residentes y las poblaciones indígenas, que son quienes se benefician de la colaboración transnacional en materia de protección ambiental y desarrollo sostenible. La presencia cada vez mayor de China en el Ártico podría acabar siendo otro factor desestabilizador en los asuntos circumpolares. Es importante recordar que, tras las sanciones impuestas a las industrias extractivas rusas a consecuencia de la crisis en Ucrania de 2014, Rusia recurrió ya a empresas chinas y al Fondo de la Ruta de la Seda para financiar sus masivos proyectos de hidrocarburos en la península de Yamal.

Existen otras muchas áreas problemáticas que podrían beneficiarse de la coordinación internacional –ahora parcialmente interrumpida–, como por ejemplo la radiación marina, la contaminación acústica, la lucha contra las especies invasivas, la minería del fondo marino o la gestión de los cables submarinos. De cara al futuro, la toma de decisiones sobre estas cuestiones tendría que ser más inclusiva y resiliente a las tensiones geopolíticas. La necesidad de una mayor inclusividad ya ha sido reconocida por varias organizaciones y grupos de trabajo, pero también es imprescindible un enfoque más comprensivo y equitativo que tenga en cuenta los intereses de los actores no árticos y no estatales. No se trata de una ambición idealista, ya que algunas formas de cooperación

científica y de seguridad marítima en el Ártico ya han resistido con éxito las tensiones generadas por la creciente rivalidad entre las grandes potencias o anteriormente, por la crisis en Ucrania del 2014.

El cambio climático sigue siendo uno de los grandes retos para el mundo y el Ártico que, como se ha apuntado al inicio, se ve mucho más afectado por el calentamiento global que otras regiones del mundo. Es por ello que, desde una perspectiva ártica, los esfuerzos internacionales para adaptarse al cambio climático y mitigarlo son absolutamente prioritarios y deben quedar al margen de las discrepancias geopolíticas, como ocurre en las Naciones Unidas. Si bien algunas voces reclaman un tratado general sobre el océano Ártico, lo cierto es que esta posibilidad entra en contradicción con la Declaración de Ilulissat del año 2008, mediante la que Canadá, Dinamarca, Noruega, Rusia y los EEUU acordaron de manera expresa evitar «cualquier nuevo régimen legal internacional de gobernar el océano Ártico». Existen, sin embargo, muchas oportunidades para expandir y ajustar elementos ya existentes, y adaptarlos a las nuevas realidades del complejo régimen del océano Ártico. Y es por ello que el foco de todos los actores con intereses en la zona debería centrarse en salvaguardar los puentes de cooperación y entendimiento existentes, ahora que las tensiones Este-Oeste van en aumento.

