

LOS ESPACIOS MARÍTIMOS PROTEGIDOS EN EL OCÉANO ÁRTICO

MARINE PROTECTED AREAS IN THE ARCTIC OCEAN

MAR CAMPINS ERITJA

Catedrática de Derecho Internacional Público

Titular de la Cátedra Jean Monnet de Derecho Ambiental de la UE

Universitat de Barcelona

mcampins@ub.edu

Fecha de recepción: 5 de octubre de 2019 / Fecha de aceptación: 2 de diciembre de 2019

RESUM: Aquest treball pretén exposar els èxits i els dèficits de la cooperació internacional a l'Oceà Àrtic en relació a l'establiment de les àrees marines protegides. El primer apartat presenta breument les característiques dels ecosistemes de l'Oceà Àrtic, que els fan particularment vulnerables y que actualment es troben sota una tensió molt important a causa dels efectes del fenomen del canvi climàtic. El segon apartat d'aquest treball aborda l'anàlisi del marc jurídic internacional global aplicable als espais marins protegits a l'Oceà Àrtic, que per ara és el que ofereix el Conveni de Nacions Unides sobre el Dret del Mar. Seguidament, el tercer apartat es centra en l'estudi de l'abast dels instruments jurídic internacionals de caràcter sectorial que promouen la designació d'àrees marines protegides així com la seva adequació a les característiques d'aquest espai polar. El seu estudi es planteja des de la triple perspectiva de la protecció internacional del medi ambient, la regulació de les pesqueries i la navegació marítima. El quart apartat, des d'un enfoc regional, es dedica a l'examen del treball realitzat en el marc del Consell Àrtic, principalment a través del Grup de Treball per a la Conservació de la Flora i la Fauna de l'Àrtic i el Grup de Treball per a la Protecció del Medi Marí de l'Àrtic. Finalment, el treball conclou amb unes de consideracions finals.

RESUMEN: Este trabajo pretende exponer los éxitos y los déficits de la cooperación internacional en el Océano Ártico en relación al establecimiento de las áreas marinas protegidas. El primer apartado presenta brevemente las características de los ecosistemas del Océano Ártico, que los hacen particularmente vulnerables y que actualmente se encuentran bajo una tensión

muy importante debido a los efectos del fenómeno del cambio climático. El segundo apartado de este trabajo aborda el análisis del marco jurídico internacional global aplicable a los espacios marinos protegidos en el Océano Ártico, que por ahora es el que ofrece el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Seguidamente, el tercer apartado se centra en el estudio del alcance de los instrumentos jurídico internacionales de carácter sectorial que promueven la designación de áreas marinas protegidas así como su adecuación a las características de este espacio polar. Su estudio se plantea desde la triple perspectiva de la protección internacional del medio ambiente, la regulación de las pesquerías y la navegación marítima. El cuarto apartado, desde un enfoque regional, se dedica al examen del trabajo realizado en el marco del Consejo Ártico, principalmente a través del Grupo de Trabajo para la Conservación de la Flora y la Fauna del Ártico y el grupo de Trabajo para la Protección del Medio Marino del Ártico. Finalmente, el trabajo concluye con unas consideraciones finales.

ABSTRACT: This paper aims to present the achievements and gaps of international cooperation in the Arctic Ocean concerning the establishment of marine protected areas. The first section briefly presents the characteristics of the Arctic Ocean ecosystems, that make them particularly vulnerable and which currently are under very significant stress due to the effects of climate change. The second section deals with the analysis of the global international legal framework applicable to marine protected areas in the Arctic Ocean, which for now is the one offered by the United Nations Convention on the Law of the Sea. Next, the third section focuses on the study of the scope of international legal instruments of a sectoral nature that promote the designation of marine protected areas as well as their adaptation to the characteristics of this polar space. Its study is based on the triple perspective of international environmental protection, fisheries regulation and maritime navigation. The fourth section is devoted, with a regional approach, to the review of the work carried out within the framework of the Arctic Council, mainly through the Working Group on Conservation of Arctic Flora and Fauna and the Working Group on Protection of Arctic Marine Environment. Finally, the work concludes with some final remarks.

PALABRAS CLAVE: Océano Ártico, Áreas marinas protegidas, Biodiversidad marina

PARAULES CLAU: Oceà Àrtic, Àrees marines protegides, Biodiversitat marina

KEY WORDS: Arctic Ocean, Marine Protected Areas, Marine Biodiversity

SUMARIO:

I. Introducción: 1. La relevancia de los ecosistemas marinos en el Océano Ártico. 2. La gestión de la biodiversidad y los ecosistemas marinos árticos mediante la creación de áreas marinas protegidas. II. Las limitaciones del Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para el establecimiento de áreas marinas protegidas en el Océano Ártico. 1. La protección de la diversidad biológica marina ártica en los distintos espacios marinos. 2. La Parte XII del Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y la excepción ártica. III. Un marco jurídico internacional convencional fragmentado para la gestión ambiental de los recursos marinos del Océano Ártico mediante áreas marinas protegidas. 1. La designación de áreas marinas protegidas en el marco de los instrumentos de protección del medio ambiente marino ártico. 2. La designación de áreas marinas protegidas en el marco de la regulación de las pesquerías árticas. 3. La designación de áreas marinas protegidas en el marco de la regulación de la navegación marítima ártica. IV. El establecimiento de áreas marinas protegidas en el Océano Ártico: la cooperación regional en el seno del Consejo Ártico. 1. La designación de áreas marinas protegidas en el seno del Grupo de Trabajo para la Conservación de la Flora y la Fauna del Ártico. 2. La designación de áreas marinas protegidas en el seno del Grupo de Trabajo para la Protección del Medio Marino del Ártico. V. Consideraciones finales

I. INTRODUCCIÓN:

Este trabajo¹ pretende exponer los logros y los déficits de la cooperación internacional en el Océano Ártico con respecto al establecimiento de las áreas marinas protegidas. El primer apartado presenta brevemente las características de los ecosistemas del Océano Ártico, que los hacen particularmente vulnerables y que actualmente se encuentran bajo una tensión muy importante debido a los efectos del cambio climático. El segundo apartado aborda el análisis del marco jurídico internacional global aplicable a los espacios marinos protegidos en el Océano Ártico, que por ahora es el que ofrece el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Seguidamente, el tercer apartado se centra en el estudio del alcance de los instrumentos jurídico internacionales de carácter sectorial que promueven la designación de áreas marinas protegidas, así como su adecuación a las características de este espacio polar.

¹ Este trabajo forma parte de una investigación más amplia realizada en el marco del proyecto BIODINT (DER2017-85406-P) financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y de las actividades de la Cátedra Jean Monnet sobre Derecho Ambiental de la UE (587220-EPP- 1-2017-1-ES-EPPJMO-CHAIR) financiada por la Comisión Europea

Su estudio se plantea desde la triple perspectiva de la protección internacional del medio ambiente, la regulación de las pesquerías y navegación marítima. El cuarto apartado se dedica, desde un enfoque regional, al examen del trabajo realizado en el marco del Consejo Ártico, principalmente a través del Grupo de Trabajo para la Conservación de la Flora y la Fauna del Ártico y el Grupo de Trabajo para la Protección del Medio Marino del Ártico. Finalmente, el trabajo concluye con unas consideraciones finales.

El concepto de región ártica designa un área de cerca de 40 millones de km², cuya delimitación, sin embargo, no es absolutamente pacífica, pudiéndose utilizar criterios distintos para su definición. En este trabajo la delimitación de la región ártica comprende la zona situada dentro del Círculo Polar Ártico, identificada en el paralelo de latitud norte 66° 33' 45". Sobre la base de este criterio, se acepta generalmente, conforme al artículo 2 de la Declaración sobre el Establecimiento del Consejo Ártico², que la región ártica comprende los territorios y los espacios marinos adyacentes de los cinco Estados ribereños - Estados Unidos, Canadá, la Federación Rusa, Noruega y Dinamarca (Groenlandia) -, además de Suecia, Finlandia e Islandia, Estados circumpolares no ribereños. Su área marina comprende una extensión de 20 millones de km² en el Océano Ártico Central y sus zonas circundantes, actualmente bajo una gran presión a causa del cambio climático y el aumento de la actividad humana que, como consecuencia, se lleva a cabo de una manera cada vez más intensiva. Ello constituye una creciente amenaza para el conjunto del planeta debido al papel central que tiene esta región en la regulación del sistema climático mundial.

1. La relevancia de los ecosistemas marinos en el Océano Ártico.

Los ecosistemas marinos del Ártico son componentes esenciales de la biodiversidad mundial. El Océano Ártico, caracterizado, al menos hasta no hace muchos años, por encontrarse cubierto permanentemente por la banquisa polar, constituye un entorno altamente dinámico donde la presencia, la

² *Declaration on Establishment of the Arctic Council (The Ottawa Declaration)* 19.9.1996, disponible en línea en <<http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/4-founding-documents>>

formación y la fusión del hielo marino tiene un efecto enorme en el ciclo biológico de carbono orgánico y otros elementos. La capa de nieve del Ártico también es un factor importante en la forma en que funcionan sus ecosistemas. En sí misma constituye un hábitat dinámico que sirve como medio transmisor entre los microorganismos, las plantas, los animales, los nutrientes, la atmósfera y el suelo. El efecto más conocido es el albedo superficial, que absorbe la energía solar y reduce la temperatura de la nieve. La extensión y el grosor de la capa de nieve afecta además a la temperatura del suelo y el subsuelo y, por extensión, a la actividad metabólica que tiene lugar en este entorno, protegiendo, por ejemplo, a la vegetación y la fauna contra las heladas. Además, la capa de nieve permanente actúa como un depósito y un medio de transporte de agua líquida³.

Las especiales condiciones climatológicas no impiden que en la región ártica se encuentre una variada y rica fauna⁴. Sus ecosistemas marinos y terrestres acogen más de 21,000 especies de mamíferos, aves, peces, invertebrados, plantas y hongos altamente adaptados al frío, que incluyen especies icónicas como el oso polar, el narval, el caribú o el búho ártico. Junto a éstas, coexisten diferentes grupos de microorganismos menos conocidos cuya importancia funcional para mantener la integridad de los servicios que brindan los ecosistemas árticos es esencial. Las condiciones físicas y químicas únicas del hielo marino también proporcionan hábitats variados para las comunidades microbianas y la meiofauna⁵.

El problema más acuciante en la región lo constituye actualmente el fenómeno del cambio climático. El último informe especial del IPCC, de octubre de 2018 ha indicado el mayor aumento de temperatura de los últimos treinta años en la región, con un incremento de 1,9°C, que ha provocado ya una reducción del 2,9% por década del área cubierta por hielo marino⁶. El problema es que la

³ Catherine Larose, Aurelien Dommerque y Thimoty Vogel, "The Dynamic Arctic Snow Pack: An Unexplored Environment for Microbial Diversity and Activity", *Biology*, Vol. 2/1, 2013, pp. 317-330.

⁴ Donald Rothwell, "The Arctic Environmental Protection Strategy and International Environmental Protection in the Far North", *Yearbook of International Environmental Law*, Vol 93, 1999, p. 65-105, pp. 67 y s.

⁵ Arctic Council, CAFF, *Arctic Biodiversity Assessment 2013*, 2013, p. 488-497, disponible en línea en <<https://www.caff.is/assessment-series/233-arctic-biodiversity-assessment-2013>>

⁶ IPCC, *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the*

pérdida de masa del manto de hielo se está produciendo a un ritmo más rápido y desde principios de la década de 1980 aumenta progresivamente la temperatura del permafrost, lo que ha contribuido en más del 40% en el aumento del nivel del mar entre 2003 y 2008⁷. Las proyecciones que realizó el IPCC en 2014 ya apuntaban una disminución del hielo marino en todos los escenarios, de entre el 37% y el 81%⁸ y de acuerdo con los datos del *National Snow and Ice Data Center* de Estados Unidos, en septiembre de 2018, el hielo marino del Ártico habría alcanzado lo que parece ser su mínimo anual, siendo ésta la sexta medición más baja en el registro satelital. Aunque aún lejos del mínimo histórico de 2012, muestra un patrón claro en el que los mínimos de hielo marino más bajos en el registro satelital se han producido en los últimos 12 años⁹.

Las temperaturas más elevadas están causando importantes modificaciones en el funcionamiento de los ecosistemas árticos. El Informe sobre la resiliencia del Ártico de 2016¹⁰, elaborado bajo los auspicios del Consejo Ártico, identificó una serie de cambios que pueden llevar a un punto de inflexión después del cual será difícil o imposible volver al estado actual del medio ambiente. Se citan, entre otros y además de la pérdida del hielo marino, los cambios en la circulación termohalina del agua, que podría afectar la circulación oceánica global, el cambio de patrones de producción primarios polares a templados, la hipoxia del agua marina, la eutrofización marina costera o el cambio en el nivel trófico de los ecosistemas, con el consiguiente colapso de las pesquerías. Asimismo, el informe del IPCC de 2018¹¹ destaca una serie de impactos que podrían evitarse limitando el calentamiento global a 1.5°C en comparación con

context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, IPCC, 2018, disponible en <http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/sr15/sr15_draft.pdf>

⁷ Arctic Council, AMAP, *2011 Assessment of the Impacts of Climate Change on Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic* (SWIPA), 2011, disponible en línea en <<http://www.amap.no/swipa>>

⁸ Rajendra Pachauri y Leo Meyer, *Cambio climático 2014: Informe de síntesis*. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, IPCC, Ginebra, 2014, p. 44, 51, 64, 66, 75 y 77, disponible en línea en <<http://www.amap.no/swipa>>

⁹ Yereth Rosen, "Arctic sea ice hits sixth-lowest minimum in satellite record", *Arctic Today*, 18.9.2018.

¹⁰ Markus Carson (Dir.), *Arctic Resilience Report ARR*, Stockholm Environment Institute and the Stockholm Resilience Centre, 2016, pp. 67-77.

¹¹ IPCC, *Global Warming of 1.5 °C*, Op. Cit.

los 2°C , como la cesión de mayor espacio al mar abierto, la transformación de la tundra ártica en bosques boreales, la mayor erosión de las costas o la probabilidad de que el océano Ártico esté libre de hielo al menos una vez cada decenio, en vez de una vez por siglo con un escenario de 1,5°C.

La situación descrita resultará en una alteración del funcionamiento de los organismos vivos en un contexto en el que, sin perjuicio de su capacidad de adaptación, su respuesta a largo plazo en entornos tan cambiantes es básicamente desconocida. Las especies que viven en el hielo marino o en las aguas circundantes no pueden hacer frente a las elevadas temperaturas y se ven obligadas a desplazarse hacia el norte ártico. Ello afecta también a especies y ecosistemas boreales, ahora en zonas pre-árticas, con el riesgo de que puedan superar o desplazar a conjuntos únicos de especies árticas y provoquen reducciones severas de rango o la extinción de especies autóctonas.

Además, un efecto secundario del aumento de CO² en la atmósfera es la acidificación del océano. Dado que la solubilidad del CO² es mayor en aguas frías que en las cálidas, los ecosistemas marinos del Ártico son especialmente propensos a la acidificación y esto tiene un gran impacto en los ecosistemas marinos. Desde mediados del siglo XX, también se han bioacumulado en el Ártico una variedad de contaminantes persistentes, originados fuera de la región, a niveles amenazantes para la salud humana y los ecosistemas. Por último, la basura marina en el Ártico, incluidos los plásticos, constituye actualmente un problema cada vez más importante, ya que el Océano Ártico es un punto de acceso fácil debido a los patrones del viento y las corrientes. Sin embargo, a pesar de que las regiones polares han tenido un lugar prominente en los informes consecutivos del IPCC, y son objeto del informe que se publicará en otoño de 2019¹², la situación específica de la región ártica no se ha abordado de manera directa en las dos décadas y media de negociaciones sobre el cambio climático, lo que hace necesario atender a los desarrollos que se producen en otros foros internacionales.

¹² IPCC, *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, cuya publicación está prevista para finales de septiembre de 2019, disponible en línea en <<https://www.ipcc.ch/report/srocc/>>

Las consecuencias políticas y económicas más evidentes de este fenómeno son la apertura de nuevas vías de navegación entre Europa y Asia (Paso del Noreste entre Canadá y Estados Unidos y Paso del Noroeste a través de la Federación Rusa) y su uso para el comercio internacional de mercancías mediante buques de carga y contenedores o para un emergente sector de turismo de cruceros en la zona, el acceso a nuevas pesquerías y, muy en especial, la posibilidad de la exploración y explotación del petróleo, el gas y las reservas minerales que se encuentran en esta zona. Se estima, así, que aproximadamente 6,000 buques operan en la actualidad en aguas árticas, a los que hay que añadir la reciente flotadura, en agosto de 2019, del primer reactor nuclear flotante bajo pabellón ruso¹³.

El interés geoestratégico de la región, sin embargo, se debe principalmente a la existencia de importantes recursos naturales, con cerca del 13% y el 30%, de las reservas mundiales de petróleo y gas, respectivamente¹⁴. Aunque las actividades relacionadas con la extracción de hidrocarburos mar adentro en el Ártico siguen teniendo actualmente una importancia secundaria en el conjunto global¹⁵, a menos que se lleve a cabo una auténtica transición energética la demanda de petróleo y gas continuará creando presión para acceder a los recursos del Ártico¹⁶, con los riesgos ambientales que ello conlleva. Asimismo, los avances tecnológicos también están facilitando un mayor acceso a los recursos genéticos del Ártico y aunque las actividades de bio-prospección marina se encuentran aún en una fase inicial, el Océano Ártico está siendo el foco de una actividad emergente por parte de un número creciente de compañías de biotecnología¹⁷.

¹³ La Vanguardia, 24 de agosto 2019.

¹⁴ Donald Gautier *et al.*, "Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic", *Science* 29 May 2009 Vol. 324, 2009, pp. 1175-1179; Kenneth Bird *et al.*, *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, U.S. Geological Survey, Fact Sheet, 2008.

¹⁵ Mar Campins Eritja, "“Drill, baby, drill”: La posición de Estados Unidos ante el reto ambiental de la exploración y explotación de hidrocarburos en el Ártico", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 8, n. 2, 2017, pp. 1-49.

¹⁶ Hari Osofsky, Jessica Shadian y Sara Fechtelkotter, "Arctic Energy Cooperation", *U.C. Davis Law Review*, Vol. 49, 2016, pp. 1431-1510, pp. 1440 y s.

¹⁷ Mar Campins Eritja, "Bio-prospecting in the Arctic: An Overview on the Interaction Between the Rights of Indigenous Peoples and Access and Benefit Sharing" (2017), *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 44, n. 2, 2017, pp. 223-251.

Esta situación abre importantes retos para la gobernanza ambiental del Ártico que determinarán el desarrollo futuro de este espacio polar. Si bien estos desafíos deben gestionarse conforme al derecho internacional público vigente, tal y como se indica en la Declaración de Ilulissat de 2008¹⁸, la evolución de esta región está totalmente condicionada a las políticas internas y las estrategias nacionales de los cinco Estados árticos ribereños, a los que se suman los intereses de los otros tres Estados árticos circumpolares no ribereños.

2. La gestión de la biodiversidad y los ecosistemas marinos árticos mediante la creación de áreas marinas protegidas.

En la gestión de los espacios marinos árticos resulta fundamental una aproximación basada en el modelo de ecosistema integrado. En la actualidad, este enfoque de ecosistema integrado se encuentra recogido de forma indirecta en diversos instrumentos internacionales, pero se ha desarrollado especialmente en el contexto del Convenio de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB)¹⁹, mediante la adopción de los denominados Principios de Malawi de 1998²⁰. En la región del Océano Ártico, el Consejo Ártico también ha considerado este planteamiento de ecosistema integrado como un elemento clave para lograr el desarrollo sostenible del medio ambiente marino ártico²¹. Los trabajos de esta organización aluden así a una gestión integral e integrada de las actividades humanas, basada en el mejor conocimiento científico y tradicional disponible sobre el ecosistema y su dinámica, siendo su objetivo el uso sostenible de los bienes y servicios ecosistémicos y el mantenimiento de su integridad²².

La dificultad de esta aproximación, sin embargo, estriba en su aplicación práctica. En definitiva, el planteamiento de ecosistema integrado no garantiza

¹⁸ 2008 Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Adopted in Ilulissat, Greenland on 28 May 2008, disponible en línea en <www.cil.nus.edu.sg>

¹⁹ BOE núm. 27, de 1.2.1994.

²⁰ Doc. UNEP/CBD/COP/4/Inf.9.

²¹ Arctic Council, Reykjavik Ministerial Meeting: PAME, Arctic Marine Strategic Plan, 24.11.2004, sección 1.3.

²² Arctic Council, PAME, *The Arctic Ocean Review Project*, Final Report, (Phase II 2011-2013), Kiruna, 2013, p. 80, disponible en línea en <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1219>>

realmente una gestión eficaz de los ecosistemas en sí mismos, sino que sólo aspira a gestionar determinadas actividades humanas tomando en consideración los ecosistemas. La misma definición que ofrece el CDB supone un claro compromiso entre el objetivo de conservación y el del uso sostenible de los servicios que brindan los ecosistemas. En este sentido, en la medida en que no constituye más que una herramienta para establecer determinadas prioridades de gestión en determinados espacios, no puede presentarse más que como un enfoque, un planteamiento que sólo cuando se traduce en un instrumento jurídicamente vinculante, permite la limitación de los derechos que los Estados ribereños ejercen sobre dichos espacios²³.

En este contexto, la designación de áreas marinas protegidas (AMP) requiere, de una parte, la identificación de los ecosistemas marinos y la delimitación de las áreas que demandan protección sobre la base de criterios oceanográficos y ecológicos y, de la otra, el desarrollo de instrumentos jurídicos para su gestión sostenible que contemplen los distintos usos y actividades humanas que se llevan a cabo en el mismo de una manera integrada²⁴. En el Océano Ártico, esta tarea exige tener en cuenta una vasta región, desde las aguas templadas de la parte norte del Océano Atlántico Norte y del Océano Pacífico Norte hasta las zonas cubiertas por el hielo permanente del Océano Ártico Central, con enormes diferencias en las condiciones naturales y una gran diversidad de ecosistemas marinos que, al variar de boreal a polar presentan unas características muy distintas.

La conceptualización de estas AMPs y su categorización internacional, a la que hay que sumar las distintas figuras vigentes a nivel nacional, es compleja y su gestión no está exenta de dificultades²⁵. Por un lado, tanto puede tratarse de áreas íntegramente ubicadas en el medio marino, como de áreas que comprenden el medio marino y el territorio terrestre adyacente, lo que en cada

²³ Vid. al respecto, Pascal Ricard, *La conservation de la biodiversité dans les espaces maritimes internationaux*, Pedone, Paris, 2019, pp. 151-156.

²⁴ Vid., al respecto, Yoshifumi Tanaka, "Zonal and Integrated Management Approaches to Ocean Governance: Reflections on a Dual Approach in International Law of the Sea", *International Journal of Marine & Coastal Law*, Vol. 19, n. 4, 2004, pp. 483-514, p. 483, 484; Ingvild U. Jakobsen, "The adequacy of the law of the sea and international environmental law to the marine arctic: Integrated ocean management and shipping", *Michigan State International Law Review*, Vol. 22, n. 1, 2013, pp. 291-320, p. 296 y s.

²⁵ Ver al respecto, Svein Jentoft y Maiken Bjorkan, "Marine Protected Areas: A Governance System Analysis", *Human Ecology*, Vol. 35, 2007, pp. 611-622.

caso tiene unos condicionantes distintos. Por otro lado, los regímenes jurídico internacionales que gobiernan los espacios donde se encuentran estos ecosistemas son diferentes, como lo es el alcance de las competencias que los Estados ribereños del Océano Ártico ejercen en ellos. A ello hay que sumar la diversidad de los ordenamientos jurídicos nacionales aplicables, que ofrecen distintas formas de abordar la gestión de los ecosistemas marinos. Por último, no hay que olvidar que la designación de tales áreas protegidas no se establece en el vacío, sino a contrario, es precisamente el desarrollo de una serie de actividades que potencialmente pueden alterar el medio ambiente marino lo que reclama su establecimiento. Por tanto, están profundamente afectadas por el contexto no sólo ecológico, sino también social, económico y político que conforman las zonas costeras o marinas de las que forman parte²⁶. En este sentido, las regiones del Ártico también divergen con respecto al desarrollo de su actividad económica, ya que mientras en determinadas zonas ésta presenta mayormente una naturaleza de subsistencia por parte de algunas comunidades autóctonas, en otras tienen carácter comercial y se producen a gran escala²⁷.

En particular, el interés hacia este tipo de instrumentos de conservación ha recibido un renovado impulso gracias al establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030²⁸ y las Metas de Aichi para la Biodiversidad²⁹. En el marco de los ODS, el Objetivo 14 requiere a los Estados la gestión sostenible de los ecosistemas marinos y costeros para evitar impactos adversos significativos, incluidas las medidas para su restauración a fin de lograr océanos saludables y productivos. Para ello fija un objetivo de protección del 10% de las áreas costeras y marinas en 2020. Entre las Metas de Aichi, la número 11 demanda, también para 2020, que al menos el 10% de las áreas costeras y marinas, especialmente las áreas de particular importancia para la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas, se conserven a través de “sistemas gestionados de manera efectiva y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados de áreas protegidas y otras medidas de

²⁶ *Ibid.*, p. 618.

²⁷ Alf Akon Hoel, “Integrated Oceans Management in the Arctic: Norway and beyond”, *Arctic review on Law and Politics*, Vol. 1, n. 2, 2010, pp. 186-206, p. 201.

²⁸ Disponible en línea en <<https://sustainabledevelopment.un.org/sdg14>>

²⁹ Doc. UNEP/CBD/COP/10/27.

conservación efectivas basadas en áreas, e integradas en paisajes terrestres y marinos más amplios”.

Este interés ha permitido tejer una red de AMPs en el conjunto de la región ártica³⁰, entre las que se cuentan áreas protegidas nacionales, áreas designadas en el marco de instrumentos regionales e internacionales, e incluso áreas privadas protegidas y territorios y áreas conservados por pueblos y comunidades autóctonas. De acuerdo con la Base de Datos mundial sobre Áreas Protegidas (WDPA) de la UICN y la base de datos de Nordregio³¹, la mayoría son por ahora terrestres (1.069), mientras que 126 son parcialmente terrestres y marinas, y tan solo 62 son marinas.

II. LAS LIMITACIONES DEL CONVENIO DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS EN EL OCÉANO ÁRTICO.

A pesar de la gravedad del escenario que se ha presentado, el marco jurídico internacional para enfrentar el cambio climático en la región ártica y avanzar en una gestión basada en el concepto de ecosistema integrado mediante la creación de AMPs, es aún incompleto, fragmentado y extremadamente complejo. A diferencia de la región antártica, con un régimen jurídico internacional específico estructurado sobre el Sistema del Tratado Antártico de 1959³² y el Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente de 1991³³, la región ártica carece de un régimen de protección especial en su conjunto, por lo que la regulación aplicable para su gestión debe enmarcarse,

³⁰ Otro instrumento internacional, el Convenio sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972 (*BOE* núm. 156, de 1.7.1982), introduce una figura distinta a las que se examina en este trabajo. Se trata de la Declaración como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO por parte del Comité Intergubernamental para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural Mundial de dos espacios en la región ártica: El fiordo helado de Ilulissat en la costa oeste de Groenlandia y el Sistema Natural de la Reserva de la Isla Wrangel, ubicada por encima del Círculo Polar Ártico, bajo jurisdicción rusa. Asimismo, el Noreste de Groenlandia ha sido declarado Reserva de la Biosfera por la UNESCO.

³¹ IUCN and UNEP-WCMC (2019), *The World Database on Protected Areas (WDPA)*, 2019, Cambridge, UK: UNEP-WCMC, disponible en línea en <www.protectedplanet.net> y Nordregio, *Protected areas in the Arctic*, disponible en línea en <<https://www.nordregio.org/maps/protected-areas-in-the-arctic/>>

³² *BOE* núm. 152, de 26.6.1982.

³³ *BOE* núm. 42, de 18.2.1998.

en primer lugar, en el contexto establecido por el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CNUDM)³⁴.

1. La protección de la diversidad biológica marina ártica en los distintos espacios marinos.

Sin perjuicio de lo dispuesto en la Parte XII del CNUDM, relativa a la protección y preservación del medio marino, el mencionado enfoque de ecosistema integrado parece estar ausente del CNUDM. De un lado, a lo largo de sus más de trescientos artículos no contiene ninguna mención directa al concepto de ecosistema (con excepción del artículo 194 para referirse a los ecosistemas raros o vulnerables) o, incluso, al de diversidad biológica y prefiere la utilización del término conservación, al que alude en relación a los recursos vivos, principalmente las pesquerías, que se encuentran en el mar territorial, la zona económica exclusiva o el alta mar, así como a los recursos marinos de la Zona Internacional de los Fondos Marinos y Oceánicos (ZIFMO). De otro lado, la aproximación que ofrece el Convenio no atiende a las especificidades de los ecosistemas y la diversidad biológica marina, en particular a su carácter indivisible y su interconexión y, al contrario, presenta un marco totalmente fragmentado en distintos espacios sujetos a regímenes diferentes³⁵.

Parte de la columna de agua del Océano Ártico y de sus mares adyacentes se encuentra dentro del mar territorial y la zona económica exclusiva (ZEE) de los Estados ribereños; asimismo el lecho marino y subsuelo están sujetos a los derechos soberanos que estos mismos Estados ejercen sobre su plataforma continental. Conforme al CNUDM, en el mar territorial los Estados ribereños ejercen plenas competencias (art. 2), por tanto, pueden establecer AMPs sin restricciones, sin perjuicio del derecho de paso inocente que asiste, conforme al artículo 17, a los buques bajo pabellón de otros Estados. Dentro de las 200 millas náuticas que conforman la ZEE, los Estados ribereños tienen competencias para la exploración, explotación, conservación y ordenación de los recursos vivos y no vivos de las aguas adyacentes al lecho y el subsuelo

³⁴ BOE núm. 39, de 14.2.1997.

³⁵ Vid. al respecto, Pascal Ricard, *La conservation de la biodiversité dans les espaces maritimes internationaux*, Op. Cit., pp. 16-30 y 66-88.

del mar, además de poder adoptar las medidas de protección del medio ambiente que consideren pertinentes (art. 56). En la plataforma continental, los Estados ribereños ejercen de manera exclusiva sus derechos soberanos sobre el lecho y el subsuelo y sus recursos naturales (art. 77) y éstos conservan el derecho exclusivo de regular la exploración y explotación de los recursos naturales en este espacio. Tampoco pueden llevarse a cabo actividades investigación marina en la plataforma continental o en la ZEE sin su consentimiento expreso y éste es también necesario cuando las actividades en el lecho marino y los fondos oceánicos más allá de los límites de la jurisdicción nacional puedan resultar en la explotación de recursos bajo su jurisdicción.

Asimismo, las aguas que se encuentran más allá de las ZEEs de los Estados ribereños constituyen la alta mar (art. 86), que comprende los recursos marinos que se encuentran en la columna de agua y que en el Océano Ártico se limita al Océano Ártico Central y las zonas del *Banana Hole*, en el Atlántico septentrional, el *Loop Hole*, en el Mar de Barents y el *Donut Hole* en el Mar de Bering. En este espacio, la explotación de los recursos marinos está sujeta a las disposiciones de la Parte VII del CNUDM, que incluye las cinco libertades del mar (navegación, pesca, investigación científica, sobrevuelo, tendido de cables y conducciones marinas y construcción de instalaciones artificiales).

Los fondos marinos y el subsuelo más allá de las plataformas continentales forman parte de la ZIFMO, que incluye todos los recursos minerales sólidos, líquidos o gaseosos que se encuentren en ella, incluidos los nódulos polimetálicos (art. 133). La Parte XI del CNUDM establece el régimen para la ZIFMO y otorga la autoridad sobre la explotación de recursos marinos en este espacio a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos ("la Autoridad"). En particular, el artículo 145 del CNUDM exige la adopción en la ZIFMO de "las medidas necesarias (...) para asegurar la eficaz protección del medio marino contra los efectos nocivos que puedan resultar de esas actividades". Por tanto, la Autoridad desempeña un papel importante en la explotación de los recursos de la ZIFMO y con este fin puede identificar zonas determinadas que demandan una acción de conservación e incluso contemplar la prohibición de extracción de los recursos minerales. Sobre esta base, por ejemplo, la Autoridad ha establecido una "Zona de Referencia de preservación del medio

ambiente” en la Zona Clarion Clipperton en la parte oriental del Pacífico central, que comprende la designación de una red de áreas de especial interés ambiental, nueve en total, destinadas a proteger los diferentes tipos de hábitat en la región y en las que se prohíbe la exploración durante al menos cinco años³⁶. Atendiendo a las particularidades y la riqueza de los fondos marinos y oceánicos del Océano Ártico, una opción de este tipo en el futuro no debería resultar inverosímil para la región ártica.

Las sucesivas reclamaciones de los cinco Estados ribereños del Océano Ártico con respecto a la ZEE y a la plataforma continental han ido reduciendo progresiva y consecuentemente la extensión de ambos espacios en el Océano Ártico. Por regla general, los conflictos sobre la delimitación de las ZEEs entre Estados ribereños del Océano Ártico se han resuelto mediante negociaciones bilaterales, algunas aún en proceso, como es el caso de la controversia entre Estados Unidos y Canadá en el Mar de Beaufort³⁷. Por el contrario, la delimitación de las plataformas continentales más allá de las 200 millas marinas en la región está sujeta, desde principios de los años 2000, a una clara jurisdiccionalización debido a las reivindicaciones territoriales de todos los Estados ribereños ante la Comisión de las Naciones Unidas sobre los Límites de la Plataforma Continental (CLCF)³⁸.

³⁶ AIFM, Decisión del Consejo sobre un plan de ordenación ambiental para la zona Clarion-Clipperton, Doc. ISBA /18/C/22, 26.7.2012.

³⁷ Vid. al respecto, para una visión global, Tullio Scovazzi, “Sovereignty over Land and Sea in the Arctic Area”, *Agenda Internacional*, n. 34, 2016, pp. 169-196; Ted Mc Dormant, “Canadá, the United States and international Law of the sea in the Arctic Ocean”, en Stephens, T.-VanderZwaag, D.L. (Ed.), *Polar Ocean Governance in an Era of Environmental Change*, Edward Elgar Publishing, 2014, pp. 253-268, p. 253-259.

³⁸ Sobre las reclamaciones territoriales de los Estados ribereños del Ártico, Vid., entre la doctrina española, Joaquin Alcaide Fernández y Claudia Cinelli, “La ‘cuestión ártica’ y el derecho internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LXI, n. 2, 2009, pp. 381-409; Claudia Cinelli, “The Delimitation Process in the Central Arctic Seabed: Sovereign Rights or a Condominium or Res Communis Omnium?”, *European Society of International Law (ESIL) Conference Paper Series*, 2012, disponible en línea en <<http://ssrn.com/abstract=2193744>>; Claudia Cinelli, *El Ártico ante el derecho del mar contemporáneo*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2012; Elena Conde Pérez, “Delimitaciones marítimas y territoriales en el Ártico: desarrollo y tendencias”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2016, pp. 235-239; Elena Conde Perez, “Geopolítica del Ártico: el Derecho Internacional ante los retos del cambio climático en la región”, *Cursos de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, UPH/UPV, 2015, pp. 99-160; Ana Manero Salvador, *El Desecho 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. Vid. asimismo, sobre las reclamaciones relativas a la plataforma continental, *Submissions, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, pursuant to article 76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the*

Es por otro lado conocido que la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en estas áreas marinas fuera de la jurisdicción nacional está siendo objeto de un proceso de negociación internacional³⁹, que recientemente ha celebrado su tercera ronda de negociaciones y que debe conducir a la adopción de un nuevo “instrumento internacional jurídicamente vinculante” de aplicación del CNUDM en un futuro próximo⁴⁰.

Entre las diversas medidas que el acuerdo pueda incluir, son de especial interés ahora las que hacen referencia a las herramientas de gestión basadas en el establecimiento de AMPs en alta mar, lo que constituye un desafío de proporciones enormes. El borrador adoptado para la tercera sesión de las negociaciones contempla en su Parte III, entre las “medidas de gestión basadas en zonas geográficas”, la creación de “áreas marinas protegidas” que define en su artículo 1.10 como un “área marina definida geográficamente que se designa y gestiona para alcanzar objetivos específicos de conservación y uso sostenible (de la biodiversidad a largo plazo) [y que ofrece mayor protección que en las zonas circundantes]”. Igualmente, el artículo 14.1.e) del mismo texto incorpora como uno de sus objetivos la creación de “un sistema de áreas marinas protegidas ecológicamente representativas que estén conectadas [y gestionadas de manera eficaz y equitativa]”⁴¹.

La cristalización de un acuerdo de este tipo podría permitir la creación y gestión de AMPs en los espacios fuera de la jurisdicción nacional, por tanto también en la zona de alta mar del Océano Ártico⁴², bajo el amparo de un organismo

Law of the Sea of 10 December 1982, disponible en línea en <https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm>

³⁹ Resolución 72/249 (2017), de 24.12.2017, Doc. A/RES/72/249.

⁴⁰ Resolución 69/292 (2015), Doc. A/RES/69/292.

⁴¹ Proyecto de texto de un acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, de 17.5.2019, Doc. A /CONF.232/2019/6. Al respecto, ver el comentario de Elisabeth De Santo, “Implementation challenges of area-based management tools (ABMTs) for biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ)”, *Marine Policy*, Vol. 97, 2018, pp. 34–43.

⁴² Erik Molenaar y Alex Oude Elferink, “Marine protected areas in areas beyond national jurisdiction—the pioneering efforts under the OSPAR Convention”, *Utrecht Law Review*, Vol. 1, pp. 5-20, p. 5 y 9; Kamrul Hossain y Kathleen Morris, “Protecting Arctic Ocean Marine Biodiversity in the Area Beyond National Jurisdiction. Plausible Legal Frameworks for Protecting High Arctic Waters”, en Andreone, G., (Ed.), *The Future of the Law of the Sea. Bridging Gaps Between National, Individual and Common Interests*, Springer Open, 2017, pp. 105-126, p. 113 y 117; Vito De Lucia, “The Arctic environment and the BBNJ negotiations. Special rules for special circumstances”, *Marine Policy*, Vol. 86, 2017, pp. 234-240, p. 239.

propio de Naciones Unidas al estilo de la Autoridad. Sin embargo, parece difícil que el futuro acuerdo cuente con un capítulo específico dedicado al Océano Ártico, que por ahora no se contempla. El alcance general de una disposición relativa a las AMPs en las zonas fuera de la jurisdicción nacional, si finalmente la hubiere, será igualmente difícil de encajar con las condiciones críticas y la urgencia que presenta esta región⁴³. En cualquier caso, la creación de un organismo permanente de este tipo, con una función más amplia de gestión los ecosistemas marinos en los espacios fuera de la jurisdicción nacional o de otras opciones para la gestión de las AMPs (organismos de asesoramiento científico o comisiones científicas o técnicas)⁴⁴, tampoco parece ser del agrado de muchos Estados, si se atiende a las dificultades de la negociación en la determinación de la base (mejor conocimiento científico disponible, enfoque de ecosistema integrado, enfoque precautorio) y los criterios para la posible identificación y designación de estas AMPs.

2. La Parte XII del Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y la excepción ártica.

A pesar de que el CNUDM no menciona de forma expresa la creación de AMPs, su Parte XII reconoce la existencia de circunstancias particulares o excepcionales que justifican un tratamiento jurídico más protector en determinados espacios, que podrían proporcionar una base jurídica para el tratamiento especial de ecosistemas raros y frágiles de la región ártica, especialmente de la zona del Océano Ártico Central.

En primer lugar, la Parte XII del CNUDM contiene normas de aplicación general para la protección del medio marino. Conforme a los artículos 192 a 196 del Convenio, los Estados tienen la obligación general de "proteger y preservar el medio marino" (art. 192) y tomar todas las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación marina procedente de cualquier fuente (art.

⁴³ Kamrul Hossain y Kathleen Morris, "Protecting Arctic Ocean Marine Biodiversity in the Area Beyond National Jurisdiction", *Op. Cit.*, p. 118-119.

⁴⁴ David Freestone, "The Limits of Sectoral and Regional Efforts to Designate High Seas Marine Protected Areas." *AJIL Unbound*, n.112, 2018, pp. 129-133, pp. 129-130; Dire Tiadi, "The Proposed Implementing Agreement Options for Coherence and Consistency in the Establishment of Protected Areas beyond National Jurisdiction", *International Journal of Marine & Coastal Law*, Vol. 30, n. 4, 2015, pp. 654-673, p. 654.

194.1). Además, los Estados ribereños deben adoptar "todas las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino resultante del uso de tecnologías bajo su jurisdicción o control o la introducción intencional o accidental de especies, extrañas o nuevas, a una parte particular del medio marino, que puede causar cambios significativos y dañinos al mismo" (art. 196), si bien deben abstenerse de cualquier "injerencia injustificable en las actividades llevadas a cabo por otros Estados en el ejercicio de sus derechos" (art. 194.4). Asimismo, el artículo 194.5 permite un tratamiento especial para los ecosistemas raros y frágiles y los hábitats de las especies "diezmadas, amenazadas o en peligro".

En segundo lugar, las particulares condiciones geológicas, biológicas, oceanográficas y climatológicas que concurren en el Océano Ártico hacen de ésta una región especialmente vulnerable al riesgo de contaminación, por lo que cabría considerar, al menos en parte, la aplicación a este espacio del artículo 211 del CNUDM en relación a la contaminación de los buques.

Conforme al apartado 6.a) de esta disposición, cuando las reglas y estándares internacionales aplicables "sean inadecuados para hacer frente a circunstancias especiales" y los Estados ribereños tengan motivos razonables para creer que un "área particular y claramente definida de sus respectivas zonas económicas exclusivas requiere la adopción de medidas obligatorias especiales para prevenir la contaminación causada por buques, por reconocidas razones técnicas relacionadas con sus condiciones oceanográficas y ecológicas, así como por su utilización o la protección de sus recursos y el carácter particular de su tráfico", pueden proponer a la organización internacional competente la creación de un área especial de protección "particular y claramente definida de sus respectivas zonas económicas exclusivas". Aunque esta figura no estaba inicialmente pensada para espacios con las características del Océano Ártico, es obvio que en esta región se dan algunos de los criterios definitorios para su inclusión en esta categoría: entre sus características oceanográficas destacan sus particulares patrones de circulación oceánica, la presencia del hielo marino y las condiciones climatológicas; sus condiciones ecológicas indican también la necesidad de una protección adicional, si se tiene en cuenta la presencia de

especies marinas amenazadas y ecosistemas especialmente frágiles que conviven con pesquerías cada vez más importantes desde el punto de vista comercial⁴⁵.

Sin embargo, la aplicación de esta excepción se encuentra sujeta a la intervención de una organización internacional competente, que normalmente será la Organización Marítima Internacional (OMI), para su designación como zona de protección especial. Solo una vez designada como tal por la organización internacional, el Estado ribereño puede adoptar medidas adicionales más estrictas que las adoptadas a nivel internacional o regional. Por lo demás, el apartado 6.c) prescribe que las restricciones resultantes de esta calificación no pueden obligar a los buques extranjeros a cumplir “estándares de diseño, construcción, dotación o equipamiento distintos a las reglas y estándares internacionales generalmente aceptados” y que tales restricciones solo les serán aplicables “quince meses después de haberse presentado la comunicación a la organización, a condición de que ésta dé su conformidad dentro de los doce meses siguientes a la presentación de la comunicación”.

En tercer lugar, aunque el CNUDM no reconoce un estatuto jurídico específico que proteja los mares helados o las islas de hielo, el artículo 234 garantiza el derecho de los Estados ribereños para adoptar medidas 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”.

⁴⁵ Vid. Jon Van Dyke y Sherry Broder, “Particularly Sensitive Sea Areas. Protecting the Marine Environment in the Territorial Seas and Exclusive Economic Zones”, *Denver Journal of International Law & Policy*, Vol. 40, 2012, pp. 472-481; Viktor Sebek, “The North sea and the Concept of Special Areas”, *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, Vol. 5, 1990, pp. 157-166; Inkvild U. Jakobsen, “The Adequacy of the Law of the Sea and International Environmental Law to the Marine Arctic: Integrated Ocean Management and Shipping”, *Op.Cit.*, p. 291-320.

La cuestión que se plantea entonces es si el artículo 234 del CNUDM (“excepción ártica”) puede actuar como norma especial frente al artículo 211.6. Esta disposición, que entre los Estados árticos se ha invocado, por ejemplo, por parte de Canadá a raíz de la aceptación de los anexos opcionales del Convenio MARPOL⁴⁶, a los que nos referimos más adelante, no está libre de ambigüedad, puesto que las condiciones del artículo 234 no definen de manera precisa, como ya ha señalado la doctrina⁴⁷, ni las circunstancias ni el área en la que pueden aplicarse dichas medidas.

Por un lado, esta disposición se refiere a las “zonas cubiertas de hielo”. Una interpretación literal solo permite la adopción de estas medidas especiales allí donde la presencia del hielo crea obstrucciones o peligros excepcionales para la navegación y la contaminación del medio ambiente puede causar un daño irreversible al equilibrio ecológico. En este sentido, aunque el artículo 234 podría facilitar la protección ambiental de las áreas cubiertas de hielo por parte del Estado ribereño, si consideramos que la variabilidad y la progresiva disminución del hielo ártico introduce aquí un elemento de incertidumbre importante, esta disposición tendría, probablemente ya hoy en día y con toda seguridad en el futuro, un ámbito de aplicación muy limitado y una importancia relativa en relación con la aplicación de una gestión integrada del Océano Ártico.

No obstante, si asumimos que un régimen jurídico tan especial persigue el establecimiento de garantías adicionales para el uso sostenible de este espacio

⁴⁶ IMO, *Status of IMO Treaties*, 21.8.2019, p. 123 y 167, disponible en línea en <<http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>>

⁴⁷ Sobre este debate, Vid., Kristin Bartenstein, “The Arctic Exception in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 42, 2011, pp. 22-52, p. 22; Ingvild U. Jakobsen, “The Adequacy of the Law of the Sea and International Environmental Law to the Marine Arctic: Integrated Ocean Management and Shipping”, *Op. Cit.*, p. 310, 313 y s.; McRae, D.M.-Goundrey, D.J., “Environmental jurisdiction in Arctic waters: The extent of Article 234”, *University of British Columbia Law Review*, Vol. 126, 1982, pp.211-228, p. 218 y s.; Erik Molenaar, “Arctic marine shipping: Overview of the International Legal Framework, Gaps, and Options”, *Journal of Transnational Law and Policy*, Vol. 18, 2009, pp. 288-325, p. 306 y s.; Vito De Lucia, “The Arctic environment and the BBNJ negotiations. Special rules for special circumstances”, *Op. Cit.*, p. 236; Rosemary Rayfuse, “Coastal state jurisdiction and the Polar Code: a test for Arctic Oceans governance?”, en Stephens, T.- VanderZwaag, D.L. (Ed.), *Polar Ocean Governance in an Era of Environmental Change*, Edward Elgar Publishing, 2014, pp. 235-252, p. 239 y s.; Viatcheslav Gavrilov, Roman Dremluga y Ruspatambek Nurimbetov, “Article 234 of the 1982 United Nations Convention on the law of the sea and reduction of ice cover in the Arctic Ocean”, *Marine Policy*, Vol. 106, 2019, pp. 1-6.

marino y no la concesión de derechos especiales a sus Estados ribereños, cabría atender a una interpretación teleológica y contextual más amplia que permitiera identificar estas "áreas cubiertas de hielo" como los espacios marítimos del Ártico en su conjunto. En esta línea, puede plantearse la sujeción a este supuesto de toda la región ártica, se encuentre o no completamente cubierta de hielo. La referencia en el artículo 234 a la presencia de hielo permanente permitiría la delimitación geográfica de la región en la que tales medidas serían aplicables debido a ésta que requiere una protección jurídica particular por tratarse de un área especialmente vulnerable, que es de manera clara el caso específico que presenta el Océano Ártico.

Por otro lado, la referencia a la adopción de estas medidas "dentro" de la ZEE suscita el debate sobre si las aguas cubiertas de hielo deben considerar o no también las 12 millas náuticas del mar territorial (como sostienen tradicionalmente Canadá y la Federación Rusa), lo que supondría una afectación al derecho de paso inocente a través de este espacio. Su exclusión implicaría, en la práctica, que el Estado ribereño tiene una mayor capacidad para limitar las actividades de los buques bajo pabellón de terceros Estados en la ZEE que no en el propio mar territorial, ya que en el mismo el Estado ribereño, aun pudiendo adoptar "leyes y reglamentos para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por buques extranjeros, incluidos los buques que ejerzan el derecho de paso inocente" (art. 211.4), debe permitir y no obstaculizar este paso inocente que garantiza el artículo 17 del CNUDM. Por consiguiente, parecería razonable admitir una interpretación que incluya el mar territorial en las áreas sujetas al artículo 234 del CNUDM y considerar que podrían justificarse determinadas limitaciones al derecho de paso en el mar territorial o la realización de ciertas actividades en la ZEE, a condición, como indica el propio artículo 234, que las "leyes y reglamentos" que adopta el Estado ribereño respeten "debidamente la navegación y la protección y preservación del medio marino sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles".

III. UN MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL CONVENCIONAL FRAGMENTADO PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LOS RECURSOS

MARINOS DEL OCEANO ÁRTICO MEDIANTE ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS.

El CNUDM constituye el pilar principal de la gobernanza marítima del Océano Ártico y consagra una serie de principios generales comúnmente aceptados por la comunidad internacional. Sin embargo, el CNUDM solo presenta actualmente un marco limitado para la protección de los ecosistemas que se alojan en el Océano Ártico, especialmente cuando éstos se encuentran en las zonas fuera de la jurisdicción nacional.

Las actividades humanas en las aguas árticas están sujetas, además, a otros tratados específicos que conciernen de forma general a la protección del medio ambiente, así como a otros instrumentos elaborados bajo los auspicios de la OMI en relación con la navegación marítima. Un marco jurídico internacional específico se aplica también a las pesquerías árticas, principalmente en el contexto de las OROPs. En cierto modo, como bien indica BAKER, “*The emerging regional regime for the marine Arctic in some ways mirrors, in some ways expands upon, the global regime of the law of the sea*”⁴⁸. En el siguiente apartado nos centramos en el estudio de estos tres ámbitos sectoriales con el objetivo de determinar la relevancia que en los mismos tiene la identificación y la creación de AMPs en el Océano Ártico.

1. La designación de áreas marinas protegidas en el marco de los instrumentos de protección del medio ambiente marino ártico.

La modificación progresiva de las condiciones ambientales en el Océano Ártico está facilitando o intensificando algunas de las actividades más contaminantes para el medio marino, como el desarrollo de la industria petrolera y gasística. Las condiciones en la región del Ártico imponen desafíos únicos respecto a la capacidad de respuesta de los ecosistemas marinos y la efectividad de los mecanismos para mitigar la contaminación y el daño ambiental resultante, puesto que el comportamiento de los contaminantes en aguas heladas no se conoce tan bien como el que se produce en climas más templados. En esta

⁴⁸ Betsy Baker, “The Developing Regional Regime for the Marine Arctic”, en Molenaar, E.- Oude Elferink, A, - Rothwell, D., *The Law of the sea and the Polar Regions. Interactions between Global and Regional Regimes*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2013, pp. 35-59, p. 57.

línea, además del CDB, dos convenios internacionales resultan también de especial interés en nuestro estudio, el Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste de 1992 (Convenio OSPAR)⁴⁹ y el Convenio relativo a Humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas de 1971 (Convenio Ramsar)⁵⁰.

El CDB, del que Estados Unidos está ausente, constituye un instrumento clave para la promoción de la cooperación internacional en la conservación de la biodiversidad dentro de la jurisdicción nacional. También es un referente de primer orden en la adopción de instrumentos de protección *in situ*, tales como las áreas protegidas. En esta línea, el Convenio establece que “en la medida de lo posible”, los Estados Parte deben establecer “un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica” y que, cuando sea necesario, elaboren directrices “para la selección, el establecimiento y la ordenación de las áreas protegidas” (art. 8.a y b). El artículo 5 del CDB establece asimismo la obligación de colaboración entre los Estados Partes, ya sea directamente o por medio de organizaciones internacionales, “en lo que respecta a las zonas no sujetas a jurisdicción nacional, y en otras cuestiones de interés común para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica”. Con este fin, la Séptima COP del CDB adoptó en 2004 el Programa de trabajo sobre áreas protegidas⁵¹ y urgió a las Partes a hacer todos los esfuerzos necesarios para crear un marco de AMPs en los espacios bajo su jurisdicción, a la vez que reconocía una necesidad urgente de cooperación internacional para mejorar la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en las áreas fuera de su jurisdicción.

La noción general que ofrece el CDB de área protegida es similar a la acordada en el seno de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), que desde 2008 define estas áreas como “un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales

⁴⁹ BOE núm. 150, de 24.6.1998.

⁵⁰ BOE núm. 199, de 20.8.1982.

⁵¹ Decisión VII/5, Doc. UNEP/CBD/COP/DEC/VII/5, par. 10.

asociados”⁵², aplicándose a cualquier área protegida, independientemente de que se encuentre en el medio terrestre o marino. En esta misma línea, la noción de área protegida del artículo 2 del CDB abarca “un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada para alcanzar objetivos específicos de conservación”. Aunque la definición que recoge el Convenio es muy genérica, no hay duda que también comprende tanto las áreas protegidas terrestres como las áreas marinas. El Grupo Técnico Ad Hoc de Expertos en Áreas Marinas y Costeras Protegidas establecido por la COP del CDB precisó éste último concepto y definió las AMPs como “*any defined area within or adjacent to the marine environment, together with its overlying waters and associated flora, fauna, and historical and cultural features, which has been reserved by legislation or other effective means, including custom, with the effect that its marine and/or coastal biodiversity enjoys a higher level of protection than its surroundings*”⁵³.

A este respecto, la mayor aportación del CDB en el ámbito que nos ocupa es la introducción del concepto de Áreas Ecológicamente y Biológicamente Significativas (*Ecologically or Biologically Significant Areas, EBSAs*), que identifica con “*geographically or oceanographically discrete areas that provide important services to one or more species/populations of an ecosystem or to the ecosystem as a whole, compared to other surrounding areas or areas of similar ecological characteristics*”⁵⁴. Esta definición y las directrices para la determinación de las EBSAs fueron adoptados en la Novena COP del CDB mediante la Decisión IX/20⁵⁵, que estableció los siete criterios EBSA (singularidad o rareza; especial importancia para la evolución de las especies; importancia para las especies y/o hábitats amenazados, en peligro o en declive; vulnerabilidad, fragilidad, sensibilidad o recuperación lenta; productividad biológica; diversidad biológica; y naturalidad) y los cinco criterios

⁵² Nigel Dudley, *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*, 2008, UICN, p. 10-12. A partir de esta definición, la UICN reconoce actualmente seis categorías diferentes de áreas protegidas, clasificadas de acuerdo con sus objetivos de gestión y que van desde áreas completamente protegidas (zonas donde no se permite la extracción de recursos) hasta áreas de uso múltiple (donde se permite un rango diverso de uso de los recursos). Para un estudio crítico de esta tipología, Vid. Barbara Horta e Costa *et al.*, “A Regulation –based classification system for Marine Protected Areas (MPAs)”, *Marine Policy*, n. 72, 2016, pp. 192-198.

⁵³ Doc. UNEP/CBD/SBTTA/8/INF/7, p. 7. Vid. también Decisión VII/5, par. 20 y 30.

⁵⁴ Decisión IX/20, Doc. UNEP/CBD/COP/DEC/IX/20.

⁵⁵ Anexo 1 de la Decisión IX/20, Doc. UNEP/CBD/COP/DEC/IX/20.

para la creación de redes de AMPs (rebautizados como "orientación científica para diseñar redes de AMP"), con objeto de permitir la identificación de áreas marinas que requieren protección en aguas de mar abierto y en aguas profundas. La separación de estos criterios mediante dos enfoques diferenciados, uno centrado en la descripción de la localización de la EBSA y el otro en la idea de red, constituye un desarrollo propio del CDB, y sigue siendo el único sistema de criterios acordado internacionalmente que reconoce formalmente esta distinción.

Hasta ahora la COP del CDB ha identificado 11 áreas que cumplen con estos criterios en el Océano Ártico⁵⁶, dos de ellas en zonas fuera de la jurisdicción nacional de los Estados ribereños, en el Océano Ártico Central (el área denominada *La zona de hielo marginal y la capa de hielo estacional sobre el océano Ártico profundo* de 1.576.138 km² y el área denominada *Hielo multianual del Océano Ártico Central*, de 1.871.552 km²) y otras nueve bajo la jurisdicción de la Federación Rusa⁵⁷.

Sin embargo, no puede olvidarse que la designación de un área como EBSA y la selección de medidas de conservación y ordenación aplicables incumben solo a los Estados Parte, en tanto que en principio la creación de las mismas solo está prevista dentro de los espacios marinos bajo jurisdicción nacional (art. 4 y 22.2). En este sentido, los Estados ribereños del Océano Ártico han llevado a cabo una intensa y diversa práctica⁵⁸ en relación a la designación de EBSAs

⁵⁶ Doc. UNEP/CBD/EBSA/WS/2014/1/5; ver también la base de datos *EBSAS Regions Considered by the CBD Conference of the Parties*, 2015, disponible en línea en <https://www.cbd.int/ebsa/ebsas?tab=considered>. Sin embargo, el informe elaborado por la UICN en 2010 alcanzaba a identificar un total de 77 EBSAs potenciales, 13 de ellas de importancia especial por cumplir con muchos o todos los criterios EBSAs, Vid. Lisa Speer y Thomas Laughlin, *IUCN/NRDC Workshop to Identify Areas of Ecological and Biological Significance or Vulnerability in the Arctic Marine Environment*, 2010.

⁵⁷ *Costa de Murman y Fiordo Varanger*, de 41.188 km²; *White Sea*, de 69.016 km²; *Mar de Barents sudoriental (Mar de Pechora)*, de 205.607 km²; *La costa de Novaya Zemlya occidental y septentrional*, de 100.532 km²; *Noreste del Mar de Barents – Kara*, de 590.599 km²; *Área de la desembocadura de los ríos Ob-Enisei*, de 111.622 km²; *Great Siberian Polynya*, de 142.664 km²; *Wrangel, Gerald Shallows y Ratmanov Gyre*, de 109.694 km²; y *Aguas costeras de Chukotka occidental y septentrional*, de 60.200 km².

⁵⁸ Por razones de extensión y porque, de hecho, han sido sus esfuerzos conjuntos los que hasta cierto punto han permitido articular una serie de medidas de alcance internacional en el marco de los acuerdos y las organizaciones competentes, se excluye del ámbito de este estudio el análisis pormenorizado de las políticas nacionales de áreas protegidas de cada uno de los Estados ribereños del Ártico. Al respecto puede verse Suzanne Lalonde, "Marine Protected Areas in the Arctic", en Molenaar, E.- Oude Elferink, A.G.-Rothwell, D., *The Law of the sea and the Polar Regions. Interactions between Global and Regional Regimes*, Martinus

o la aplicación de criterios similares dentro de sus zonas económicas exclusivas⁵⁹. Igualmente, los desarrollos posteriores que se han producido en torno a estos criterios han permitido, más allá del establecimiento de las EBSAs bajo jurisdicción de los Estados Parte, su vinculación a otros procesos e instrumentos internacionales relacionados con la gestión de estos espacios dentro y fuera de la jurisdicción nacional.

Por otro lado, el Convenio OSPAR, del que no forman parte Canadá, Estados Unidos ni la Federación Rusa, se aplica a las actividades de navegación que se realizan en alta mar con el propósito de explorar y explotar hidrocarburos líquidos y gaseosos, así como a otras actividades que puedan suponer una fuente de contaminación marina. Desde el punto de vista territorial, su ámbito de aplicación se extiende, de acuerdo con su artículo 1.a), en las zonas de los Océanos Atlántico y Ártico y sus mares adyacentes al Norte del paralelo 36° de latitud Norte y entre los meridianos 42° y 51° de longitud Oeste, así como a la zona del Océano Atlántico situada al Norte del paralelo 59° de latitud Norte y entre los meridianos 44° y 42° de longitud Oeste. Comprende, por tanto, una cuarta parte, aproximadamente, de las aguas árticas y sub-árticas del Océano Ártico, que constituyen su "Región I - Aguas Árticas" y supone aproximadamente el 40% del área marina cubierta por el Convenio.

En esta área y conforme al artículo 2 del Convenio, los Estados Parte tienen la obligación de adoptar todas las medidas posibles para prevenir y eliminar la contaminación, proteger el área marítima contra los efectos adversos de las actividades humanas y salvaguardar la salud humana y conservar los ecosistemas marinos. Para ello, el Convenio desarrolla estas obligaciones en diversos anexos, entre los cuales el Anexo V requiere que las Partes cooperen en la adopción de las medidas necesarias para proteger y conservar los ecosistemas y la diversidad biológica marítima y ampara la protección y conservación de los ecosistemas y de la diversidad biológica de las áreas marinas bajo su ámbito de aplicación. Para ello promueve el establecimiento de "áreas para las cuales se han instituido medidas de protección, conservación, restauración o precaución con el propósito de proteger o conservar especies,

Nijhoff, Leiden-Boston, 2013, pp. 85-111 y Arctic Council, PAME, *The Arctic Ocean Review Project*, Op. Cit.

⁵⁹ Doc. UNEP/CBD/EBSA/WS/2014/1/5.

hábitats, ecosistemas o procesos ecológicos del medio marino" (Anexo V, art. 3.1.b.ii). Conforme al artículo 3.1.b.iv) del Anexo V, la Comisión OSPAR, que además de los Estados parte y la Unión Europea reúne a observadores de 27 organizaciones no gubernamentales, basa sus trabajos en "un planteamiento de ecosistema integrado" para la gestión de las actividades humanas en el medio marino.

Debe recordarse, no obstante, que el Convenio OSPAR no cubre todos los usos de los océanos que pueden ser relevantes en la gestión de las AMPs, lo que constituye una clara limitación⁶⁰. Su mandato no se extiende, por ejemplo, ni a la gestión de la pesca (art. 4.1 del Anexo V) ni al transporte marítimo (art. 4.2 del Anexo V); igualmente, cabe reiterar que la exploración y explotación de los recursos minerales de la Zona queda, como se ha dicho, bajo la competencia de la Autoridad de la ZIFMO. Para suplir, aunque sea parcialmente, este vacío, el artículo 4 del Anexo V dispone la cooperación entre la Comisión OSPAR y las autoridades competentes bajo otros regímenes convencionales, como son la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste, la OMI o la misma Autoridad en la Zona.

La Comisión OSPAR ha sido especialmente activa en la designación de los denominados Hábitats Marinos Prioritarios (*Priority Marine Habitats, PMHs*) y la creación, mediante la adopción por la COP de la Recomendación 2003/3⁶¹, de una "Red ecológicamente coherente de AMPs" (Red OSPAR de Áreas Marinas Protegidas). Esta misma Recomendación define las AMPs como "*an area within the maritime area for which protective, conservation, restorative or precautionary measures, consistent with international law have been instituted for the purpose of protecting and conserving species, habitats, ecosystems or ecological processes of the marine environment*" y establece los criterios para su designación. Ésta puede producirse cuando se cumple de forma muy alta o excepcional alguno de los siguientes criterios: importancia ecológica para las especies y los ecosistemas, importancia de la diversidad biológica que aloja, representatividad de los ecosistemas, sensibilidad de los ecosistemas,

⁶⁰ Danielle Smith y Julia Jabour, "MPAs in ABNJ: lessons from two high seas regimes", *ICES Journal of Marine Science*, Vol. 75, n. 1, 2018, pp. 417–425, p. 420.

⁶¹ Recomendación OSPAR 2003/3, modificada por la Recomendación 2010/2, Doc. OSPAR 10/23/1, Anexo 7.

naturalidad, potencial de restauración. grado de aceptación de AMPs por parte de los interesados, potencial para el éxito de las medidas de gestión, posible daño futuro al área por actividades humanas y valor científico del área.

Esta figura se recoge también en el Anexo V del Convenio, que identifica aquellos hábitats de mayor importancia para la conservación de la biodiversidad marina en el Atlántico nororiental que se encuentran amenazados y o en declive⁶² y que clasifica las áreas en función de la ubicación de estos hábitats, esto es, las áreas sometidas a la jurisdicción nacional de los Estados Parte (cuando se trata de una figura jurídica nacional y se aplica a áreas en el territorio nacional) y las que quedan fuera de ella, consideradas como internacionales (cuando se refieren a un área protegida reconocida bajo un convenio o tratado internacional o conciernen a más de un Estado).

De los dos Estados Parte que son ribereños del Océano Ártico, Noruega y Dinamarca (Groenlandia), Noruega ha designado cinco áreas bajo su jurisdicción para la Red OSPAR de AMPs con la categoría internacional (OSPAR) dentro del Círculo Polar Ártico (Svalbard East, Svalbard West, Bjørnøya, Jan Mayen, y Korallen), además de otras cinco fuera de él pero dentro de dentro de la “Región I”. También lo han hecho otros Estados Parte que bordean el Atlántico Nororiental pero cuya jurisdicción se extiende también a la “Región I” del Convenio OSPAR, caso de Islandia y el Reino Unido⁶³.

Además, la Comisión OSPAR ha participado en la identificación de las potenciales 11 EBSAs árticas bajo el paraguas del CDB, dos de ellas, como se ha dicho, en el Océano Ártico Central. Las otras nueve estarían bajo la jurisdicción rusa, que no es Parte en el Convenio OSPAR. Aun así, la región ártica del Convenio OSPAR sigue siendo la que cuenta con un menor número de áreas protegidas, si se compara con la extensión total de las regiones cubiertas por el mismo: de los 5.529.716 km² de la “Región I”, que como se ha mencionado, suponen el 40% del total del espacio marino del Convenio

⁶² *Criteria for the Identification of Species and Habitats in need of Protection and their Method of Application (The Texel-Faijal Criteria)*, Acuerdo OSPAR 2019-03.

⁶³ OSPAR MPA database: Map Tool, disponible en línea en <<http://carto.mpa.ospar.org/1/ospar.map>>

OSPAR, solo 107.109 km² del Océano Ártico se encuentran protegidos por estas figuras (1.9%)⁶⁴.

A pesar de que son aun pocas las áreas reconocidas por los Estados ribereños y de que la Comisión OSPAR no ha aprobado ninguna área en el Océano Ártico fuera de la jurisdicción de los Estados Parte, su intervención en la identificación de las mismas puede considerarse un precedente de cooperación multilateral para abordar la creación de AMPs en alta mar⁶⁵. De hecho, desde 2009, la Comisión OSPAR cuenta con mecanismo específico para la designación de AMPs en las zonas marítimas cubiertas por el Convenio que se encuentran fuera de la jurisdicción nacional y desde 2018 la Red OSPAR de AMPs ya incluye diez AMPs ubicadas en áreas más allá de los límites de las ZEEs nacionales en otras regiones del planeta⁶⁶.

Finalmente, otro acuerdo internacional que resulta de interés mencionar a los efectos de este trabajo es el Convenio Ramsar. De una parte, es de los pocos instrumentos en los que son Parte los ocho Estados árticos; de la otra, el Convenio utiliza en su artículo 1 una noción amplia de humedales que incluye “las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”. Además, el apartado 1 de su artículo 2 precisa que los mismos “podrán comprender sus zonas ribereñas o costeras adyacentes, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal, y especialmente cuando tengan importancia como hábitat de aves acuáticas”. La región ártica y sub-ártica comprende distintos tipos de estos humedales (turberas con permafrost, tundra húmeda, áreas marinas costeras, así como algunas partes de los glaciares) que, conforme al Convenio Ramsar, constituyen, por tanto, espacios de gran importancia internacional, especialmente para las especies migratorias.

⁶⁴ Elisabeth De Santo, “Implementation challenges of area-based management tools (ABMTs) for biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ)”, *Op. Cit.*, p. 38.

⁶⁵ Kamrul Hossain y Kathleen Morris, “Protecting Arctic Ocean Marine Biodiversity in the Area Beyond National Jurisdiction”, *Op. Cit.* p. 121; Erik Molenaar y Alex Oude Elferink, A., “Marine protected areas in areas beyond national jurisdiction-the pioneering efforts under the OSPAR convention”, *Op. Cit.*, p. 5 y 9.

⁶⁶ Comisión OSPAR, *OSPAR’s Regulatory Regime for establishing Marine Protected Areas (MPAs) in Areas Beyond National Jurisdiction (ABNJ) of the OSPAR Maritime Area, 2009*, disponible en línea en <<https://www.ospar.org/work-areas/bdc/marine-protected-areas/mpas-in-areas-beyond-national-jurisdiction>>

El artículo 4.1 del Convenio establece que "cada Parte Contratante fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquellos, estén o no incluidos en la Lista, y tomará las medidas adecuadas para su protección". Obliga además a las Partes, en virtud de sus artículos 2.4 y 5 a designar "por lo menos un humedal para ser incluido en la Lista al firmar la Convención o depositar su instrumento de ratificación". Posteriormente, "Toda Parte Contratante tendrá derecho a añadir a la Lista otros humedales situados en su territorio". Este instrumento, en definitiva, proporciona un marco para la acción nacional y la cooperación internacional en la conservación y el uso racional de estos humedales y sus recursos, exigiéndose "el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques ecosistémicos, en el contexto del desarrollo sostenible"⁶⁷.

Sin embargo, los humedales árticos y sub-árticos designados como sitios Ramsar, un total de 80 hasta 2017, con una extensión total de 289.931 km², no suponen más que el 0,9 % del total de los humedales protegidos⁶⁸. Siguen estando insuficientemente representados entre los sitios que figuran en la Lista de Humedales de Importancia Internacional de Ramsar y son pocos aun los que se encuentran ubicados dentro del Círculo Polar Ártico. Entre los Estados ribereños, Canadá, con un total de 130.867'67 km² declarados como sitios Ramsar, tiene solo cinco, que suman 82.735 km²; en Dinamarca, de un total 23.359'39 km² protegidos por el Convenio, diez sitios se encuentran en la costa este de Groenlandia y cubren una extensión de 15.315'04 km² (pero solo 1.375 km² forman parte de la ZEE danesa); Noruega protege como sitios Ramsar 9.091'34 km², 7.557'69 km² de los cuales corresponden a 26 sitios Ramsar árticos; la Federación Rusa, con un total de 103.237'67 km² protegidos como sitios Ramsar, tiene solo cinco de ellos en el Ártico con una extensión de

⁶⁷ Vid, *Marco estratégico y lineamientos para el desarrollo futuro de la Lista de Humedales de Importancia Internacional de la Convención sobre los Humedales*, Cuarta edición, 2010, disponible en línea en <<https://www.ramsar.org/es/documento/marco-estrategico-y-lineamientos-para-el-desarrollo-futuro-de-la-lista-de-humedales-de-1>>

⁶⁸ Arctic Council, CAFF - PAME. *Arctic Protected Areas: Indicator Report 2017*, 2017.

29.360 km²; Estados Unidos solo tiene 18.616 km² declarados como sitios Ramsar, ninguno de ellos en el Ártico⁶⁹.

Con objeto de promover una mayor presencia de sitios Ramsar árticos, la Décimotercera COP del Convenio ha alentado en 2018 a las Partes, “cuando identifiquen sitios de humedales de alto valor de conservación en las regiones biogeográficas del Ártico y sub-ártico que puedan necesitar mayores medidas de conservación, a designar en sus territorios nuevos sitios Ramsar que incluyan tipos de humedales que estén insuficientemente representados y/o constituyan lugares importantes en las rutas migratorias de aves y otros animales” y les ha solicitado que evalúen las “lagunas en la red de sitios Ramsar y otras áreas protegidas que contengan humedales” y “la representación de los hábitats de humedales en estas áreas y su conectividad”⁷⁰.

2. La designación de áreas marinas protegidas en el marco de la regulación de las pesquerías árticas.

Actualmente, la pesca constituye la mayor amenaza antropogénica directa para la vida marina, especialmente en hábitats de mar abierto fuera de la jurisdicción nacional. El riesgo de sobre-explotación, el impacto de las actividades pesqueras sobre los ecosistemas marinos o la presencia de actividades de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada son ya lugares comunes en la gestión sostenible de los mares y océanos, pero adquieren una dimensión particular cuando se trata del Océano Ártico. Si bien hace unos años la explotación comercial de las pesquerías del Océano Ártico era muy limitada por la presencia del hielo permanente, el fenómeno del cambio climático ha acrecentado las expectativas de su explotabilidad. Por esta razón, desde la perspectiva de las pesquerías árticas, debemos referirnos, en el marco de los acuerdos de las OROPs, al Convenio sobre Pesquerías del Atlántico Nordeste

⁶⁹ Ramsar Sites Information Service, *Annotated List of Wetlands of International Importance*, disponible en línea en <<https://www.ramsar.org/sites-countries>>

⁷⁰ Resolución XIII.23 (2018), par. 21 y 23.

(CPANE) de 1980⁷¹.

El ámbito de aplicación del CPANE, del que no son parte ni Estados Unidos ni Canadá, se extiende, con algunas excepciones y de acuerdo con su artículo 1, a las aguas de “las partes de los Océanos Atlántico y Ártico y de sus mares dependientes, situadas al Norte de los 36° de latitud Norte y entre los 42° de longitud Oeste y 51° de longitud Este”. Cubre, por tanto, en el alta mar del Océano Ártico, una pequeña parte del Océano Ártico Central, además del *Banana Hole* y el *Loop Hole*⁷² y se superpone en gran medida, como hemos dicho, con el ámbito de aplicación del Convenio OSPAR (con excepción de algunas áreas bajo jurisdicción de la Federación Rusa)⁷³.

Aunque no se han adoptado disposiciones específicas para el Océano Ártico Central, todas las medidas de gestión generales del CPANE se aplican también en las áreas reguladas por el mismo. Por otro lado, aunque estas medidas solo obligan a los Estados Parte, los Estados Parte del Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la CNUDM relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios (1995)⁷⁴, caso de Canadá (que además tiene el estatuto de *Cooperating Non-Contracting Party*), están también obligados a respetar la autoridad reguladora de las OROPs en lo que se refiere a las medidas de gestión y conservación.

Entre las medidas de gestión basadas en la designación de áreas específicas, estas organizaciones recurren tradicionalmente a la restricción de las áreas de pesca para la protección de las poblaciones y los hábitats y ecosistemas marinos vulnerables (EMV)⁷⁵. En esta línea, la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (Comisión PANE) ha ido estableciendo desde principios de los años 2000 varias áreas en las cuales está prohibido el uso de aparejos de

⁷¹ BOE núm. 211, de 3.9.1984.

⁷² *Map of the NEAFC Regulatory Areas*, disponible en línea en <https://www.neafc.org/managing_fisheries/measures/ra_map>. Ambos espacios de alta mar están también cubiertos por otras dos OROPs orientadas a especies concretas: la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico y la Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte.

⁷³ La Comisión OSPAR y la Comisión del CPANE han formalizado su cooperación en un *Memorandum of Understanding* de 2014, disponible en línea en <<https://www.neafc.org/collective-arrangement>>

⁷⁴ BOE núm. 175, de 21.7. 2004.

⁷⁵ Recomendación 19:2014, Art. 2.h.

arrastre y otros artes de pesca. El CPANE se refiere a estas áreas como “zonas de cierre de pesquerías” (*Area closures for the protection of VMEs*), espacios que están cerrados para la pesca de fondo, después de haberse identificado la presencia de EMV.

Este enfoque ha requerido, en primer lugar, determinar cuáles son las 'áreas de pesca de fondo existentes' (*Existing Bottom Fishing Areas*), es decir, las áreas en las que se ha pescado recientemente y donde la pesca de fondo podría continuar relativamente sin restricciones, siendo éste el caso de la zona del *Loop Hole* en el Mar de Barents⁷⁶. En segundo lugar, hay que definir en qué áreas concurren alguno de los tipos de hábitat (7 criterios) y los elementos físicos (5 criterios) contemplados en el anexo V de la Recomendación 19:2014⁷⁷ de la Comisión PANE para catalogarlas como “áreas de cierre para la protección de EMVs”, en las que las actividades de pesca de fondo están prohibidas, incluidas las pesquerías exploratorias de fondo. Finalmente, la misma recomendación de la Comisión PANE contempla también las “Nuevas áreas de pesca de fondo” (*New Bottom Fishing Areas*), que son aquellas que no están definidas como áreas de pesca existentes y en las que solo pueden realizarse pesquerías exploratorias sujetas a varias condiciones restrictivas (evaluación previa de las actividades propuestas, la presencia de observadores a bordo y un protocolo para su ejecución, además de la aprobación previa a su inicio por parte de la Comisión)⁷⁸.

En este contexto cabe también mencionar, por último, el reciente Acuerdo para impedir la pesca no reglamentada en alta mar en el Océano Ártico Central (APOAC)⁷⁹, adoptado en octubre de 2018 en Ilulissat (Groenlandia) por los cinco Estados ribereños del Océano Ártico y otras cinco grandes potencias no ribereñas con flotas pesqueras de altura: Islandia, Corea del Sur, China, Japón y la Unión Europea.

⁷⁶ FAO, *Vulnerable Marine Ecosystems Database*, disponible en línea en <<http://www.fao.org/in-action/vulnerable-marine-ecosystems/vme-database/en/vme.html>>

⁷⁷ Recomendación 19:2014, Art. 5 y Anexo V.

⁷⁸ *Ibid.*, Art. 2, 6 y 7.

⁷⁹ Decisión (UE) 2019/407 del Consejo, de 4 de marzo de 2019, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo para impedir la pesca no reglamentada en alta mar en el Océano Ártico central, *DOUE* L 73, de 15.3. 2019.

Su ámbito de aplicación se extiende, de acuerdo con al artículo 1.a, a “la zona de alta mar del Océano Ártico central que está rodeada por aguas sobre las cuales Canadá, el Reino de Dinamarca en lo que concierne a Groenlandia, el Reino de Noruega, la Federación de Rusia y los Estados Unidos de América ejercen su jurisdicción en materia de pesca”. Esto es, un área de 2.8 millones de km² que comprende la alta mar del Océano Ártico Central pero que excluye las otras dos zonas fuera de la jurisdicción nacional, el *Banana Hole* y el *Loop Hole*. Su objetivo general no es el de la creación de una zona de protección especial, ni de un santuario ártico, sino tan sólo el de prevenir, por un período inicial de 16 años, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada mediante la limitación de la pesca comercial y, en parte, de la pesca exploratoria, a la vez que da cobertura a “las medidas de conservación y ordenación para la gestión sostenible de las poblaciones de peces adoptadas por una o más organizaciones o acuerdos regionales o subregionales de gestión de la pesca, que hayan sido o puedan ser establecidos y operen de conformidad con el Derecho internacional para gestionar dicha pesca con arreglo a normas internacionales reconocidas” (art. 3.1.a), esto es, entre otras, a las medidas adoptadas en el marco del CPANE.

3. La designación de áreas marinas protegidas en el marco de la regulación de la navegación marítima ártica.

El tránsito marítimo en el Ártico se ha incrementado exponencialmente en los últimos años, lo que plantea desafíos muy importantes con respecto a las condiciones de seguridad de la navegación en el hielo y en condiciones extremas, la adecuación de las infraestructuras existentes y también, evidentemente, los impactos ambientales que esta actividad genera.

La protección de determinados espacios marinos a los efectos de la protección y conservación de sus ecosistemas frente a estas amenazas se lleva también a cabo mediante ciertos instrumentos adoptados en el seno de la OMI, quien, a través de su Comité de Protección del Medio Marino (Comité PMM) se ha ocupado desde 1986 de examinar la cuestión de las Zonas Marinas

Especialmente Sensibles (*Particularly Sensitive Sea Areas, PSSAs*), concluyendo sus trabajos en 1991 con la adopción de unas directrices para la designación de estas áreas.

Mediante su Resolución A.720(17)⁸⁰, el Comité PMM ha definido estas áreas como aquellas “*which needs special protection through action by IMO because of its significance for recognized ecological or socioeconomic or scientific reasons and which may be vulnerable to damage y maritime activities*”. Los criterios recogidos en la Resolución incluyen criterios ecológicos (ecosistema único o raro, diversidad del ecosistema o vulnerabilidad a la degradación por eventos naturales o actividades humanas), criterios sociales, culturales y económicos (importancia del área para recreación o turismo) y criterios científicos y educativos (conocimientos biológicos o valor histórico). Su designación está sujeta a la propuesta de al menos un Estado miembro y puede afectar tanto zonas bajo la jurisdicción del Estado ribereño como fuera de ellas⁸¹.

Hasta ahora, ninguna de las áreas protegidas designadas bajo los auspicios del Comité PMM ha incluido espacios del Océano Ártico⁸², si bien casi un centenar de ellas podrían identificarse potencialmente como tales⁸³. Sin embargo, la acción más significativa de la OMI se despliega mediante algunos de los instrumentos convencionales adoptados en su seno.

El primero de estos instrumentos es el Convenio para la Prevención de la Contaminación ocasionada por los Buques (Convenio MARPOL)⁸⁴. En vigor desde 1983 y del que son Parte todos los Estados árticos, establece los estándares internacionales para la gestión de las descargas de hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales para el medio marino procedentes del funcionamiento de los buques, ya se trate de vertidos operacionales o de derrames accidentales. Las obligaciones de las Partes se desarrollan a través de seis anexos que contienen reglas precisas aplicables a las diversas fuentes

⁸⁰ Resolución A.720(17), 6.11.1991.

⁸¹ Resolución A.982(24), 1.12.2005.

⁸² Doc. MEPC.1/Circ.778/Rev.3.

⁸³ Arctic Council, AMAP/CAFF/SDWG, *Identification of Arctic marine areas of heightened ecological and cultural significance: Arctic Marine Shipping Assessment (AMSA)*, 2013, disponible en línea en <<http://www.amap.no/documents/doc/identification-of-arctic-marine-areas-of-heightened>>

⁸⁴ BOE núm. 249, de 17.10. 1984.

de contaminación ocasionadas por los buques. De ellos, los anexos I y II y VI tienen carácter obligatorio, mientras que los anexos III, IV, V son opcionales. A fecha de 2019, los ocho Estados árticos han aceptado los anexos opcionales, con la excepción de Estados Unidos respecto al anexo IV⁸⁵.

Los Anexos I (Prevención de la contaminación por petróleo), II (Control de la contaminación por sustancias nocivas líquidas) y V (Prevención de la contaminación por la basura de los buques) designan como áreas especiales (*Special Areas, SA*) aquellas áreas donde las disposiciones generales de vertido no son suficientes para la protección del medio ambiente marino, por lo que se imponen restricciones específicas a las descargas y a la contaminación ocasionada por el transporte marítimo. Así, cabe considerar área especial “cualquier extensión de mar en la que, por razones técnicas reconocidas en relación con sus condiciones oceanográficas y ecológicas y el carácter particular de su tráfico marítimo se hace necesario adoptar procedimientos especiales obligatorios para prevenir la contaminación en el mar por hidrocarburos, sustancias nocivas líquidas o basura”⁸⁶. Asimismo, el Anexo VI (Prevención de la contaminación atmosférica procedente de los buques) prevé la creación de áreas especiales de control de emisiones (*Emissions Control Areas, ECA*), dentro de las cuales pueden establecerse límites de emisión atmosférica más estrictos para las emisiones de SO_x, NO_x y partículas procedentes de los buques.

Los criterios para la designación de estas áreas conciernen a las condiciones oceanográficas (condiciones oceanográficas que pueden causar la concentración o retención de sustancias nocivas en las aguas o sedimentos), las condiciones ecológicas (existencia de especies marinas agotadas, amenazadas o en peligro de extinción; alta productividad natural, presencia de desove, reproducción y cría de especies marinas importantes o rutas migratorias, ecosistemas raros o frágiles o hábitats críticos para los recursos marinos) y las características de los buques (el área se utiliza con tal intensidad que la descarga de sustancias nocivas por parte de los buques que operan conforme a los requisitos del Convenio MARPOL en áreas no designadas como

⁸⁵ IMO, *Status of Conventions*, p. 107 y s., disponible en línea en <<http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>>

⁸⁶ Resolución A.927(22).

áreas especiales es inaceptable en esta zona a la luz de las condiciones oceanográficas y ecológicas existentes)⁸⁷.

En ambos casos, estas áreas son designadas por el Comité PMM de acuerdo con los criterios elaborados por la OMI, mediante la enmienda del anexo pertinente (10 en el anexo I, 1 en el anexo II, 8 en el anexo V y 6 en el anexo VI)⁸⁸ y sobre la base de las propuestas que someten los Estados Parte. Hasta ahora, no se ha designado, en el Océano Ártico, ninguna área especial en las que las condiciones de vertido de hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales deban ser más rigurosas (actualmente solo identificada en el Mar Báltico) ni ninguna área de control de emisiones que establezcan controles más estrictos sobre la contaminación atmosférica (actualmente solo identificadas en el Mar Báltico, el Mar del Norte y el Mar del Caribe). En relación a las áreas especiales, podría considerarse, sin embargo que, aunque el Océano Ártico no se menciona de forma expresa (como si se hace con las zonas especiales del Mar Mediterráneo, Mar Báltico, Mar Negro, Mar Rojo, las zonas de Los Golfos y la Zona Antártica), la región ártica satisface al menos las dos primeras condiciones, sino también la tercera, que exigen las Directrices de la OMI para la designación como zona especial, a saber, las condiciones oceanográficas, las condiciones ecológicas y las características del tráfico marítimo⁸⁹.

De particular interés para el Océano Ártico, si bien en un sentido diferente, es la enmienda de 2010 del Anexo I del Convenio MARPOL⁹⁰, que introduce disposiciones especiales para la utilización o el transporte de hidrocarburos en la zona del Océano Antártico y prohíbe el transporte de hidrocarburos pesados, ya sea como carga o como combustible. De hecho, el sentido de esta enmienda ha sido recogido, pocos años después, por el Código Polar, al que nos referimos seguidamente, que recomienda que la prohibición del uso y transporte de hidrocarburos pesados que se aplica en la Antártida en virtud del Convenio MARPOL se aplique también en el Océano Ártico. En esta línea, en julio de 2017, el Comité PMM introdujo en su programa de trabajo el estudio de

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ IMO, List of Special Areas, Emission Control Areas and Particularly Sensitive Sea Areas; Resoluciones A.927(22) y A.1087(28).

⁸⁹ Arctic Council, PAME, *The Arctic Ocean Review Project, Op. Cit.*, p. 38-39.

⁹⁰ Resolución 189(60).

medidas para reducir los riesgos de uso y transporte de hidrocarburos pesados en aguas árticas⁹¹ y actualmente se encuentra en una primera fase de la elaboración de directrices para la navegación, en las que se incluyen cuestiones tales como el funcionamiento de los buques, las infraestructuras *onshore* y *offshore* y las comunicaciones, la respuesta ante situaciones de emergencia por vertidos de petróleo, o la detección y respuesta temprana⁹².

Asimismo, en el contexto de la OMI también es de interés mencionar el Código Internacional para los Buques que operen en Zonas Polares (Código Polar), adoptado en el seno de la organización en mayo de 2015⁹³ y en vigor desde 2017. Como tal, constituye la primera regulación internacional que se refiere específicamente a los peligros potenciales para el medio ártico y antártico, como la presencia de hielo permanente, la lejanía o las condiciones climáticas extremas. Su ámbito geográfico de aplicación se extiende, de acuerdo con el párrafo 4 de la Regulación 1, a las "aguas polares" de las áreas ártica y antártica. Mientras que el "área antártica" se define simplemente como el área del mar al sur de los 60° de latitud Sur, la definición de las aguas árticas es un poco más compleja, considerándose cubiertas por el Código Polar todas las áreas marinas al norte de los 60° de latitud Norte con la excepción de aquellas en las que no hay hielo e incluidas las Svalbard⁹⁴. Si bien su objetivo principal en esta zona es la seguridad de la navegación y la protección del medio ambiente en las aguas de los dos polos y no trata directamente la creación de AMPs, su texto aborda múltiples cuestiones (desde el diseño, la construcción y el equipamiento de los buques y su funcionamiento hasta las cuestiones de protección ambiental del medio marino) que pueden resultar relevantes para la gestión de las mismas. Las disposiciones de carácter obligatorio y las recomendaciones que contiene el Código Polar en materia de protección ambiental (Parte II-A)⁹⁵, en vigor desde el 1 de enero de 2017⁹⁶, se aplican,

⁹¹ MEPC, 71st session 3-7 July 2017 disponible en línea en <<http://www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/MEPC/Pages/MEPC-71.aspx>>

⁹² Sub-Committee on Pollution Prevention and Response (PPR 6), 18/22.2.2019, disponible en línea en <<http://www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/PPR/Pages/PPR-6th-Session.aspx>>

⁹³ Resolución MEPC.264(68), anexo 10; Resolución MSC.386(94) y Resolución MSC.385(94).

⁹⁴ Doc. MEPC 68/21/Add.1, Annex 10, p. 9.

⁹⁵ *Polar Code*, Part II-a, "Pollution Prevention Measures", MEPC 68/21/Add.1, anexo 10 cap. I, II, III y IV.

además, mediante las enmiendas de los anexos I, II, IV y V del Convenio MARPOL, por lo que también pueden afectar la designación y gestión de las SA y las ECAS.

IV. EL ESTABLECIMIENTO DE AREAS MARINAS PROTEGIDAS EN EL OCEANO ÁRTICO: LA COOPERACIÓN REGIONAL EN EL SENO DEL CONSEJO ÁRTICO

El CNUDM fomenta entre los Estados Parte los distintos mecanismos de cooperación regional. Concretamente, en la Parte XII del Convenio, el artículo 197 dispone que “Los Estados cooperarán en el plano mundial y, cuando proceda, en el plano regional, directamente o por conducto de las organizaciones internacionales competentes (...) para la protección y preservación del medio marino, teniendo en cuenta las características propias de cada región”. Esta obligación de cooperación se refuerza, además, entre los Estados ribereños de los mares semi-cerrados, respecto a los cuales el artículo 123 recomienda que “deberían cooperar entre sí en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes con arreglo a esta Convención”.

En este escenario y en relación a la cooperación ártica es especialmente significativo, como no podía ser de otro modo, el papel del Consejo Ártico, principal foro intergubernamental dedicado a los temas árticos. El Consejo Ártico⁹⁷, definido como una “*soft law organization*” por carecer de tratado constitutivo y de un poder vinculante para la adopción de decisiones⁹⁸, constituye la piedra angular a escala regional del sistema de protección del Océano Ártico. Está compuesto por los ocho Estados árticos: los cinco Estados ribereños (incluidos Groenlandia y las Islas Feroe bajo el paraguas de

⁹⁶ Resolución MEPC 265(68) y Resolution MEPC.264(68).

⁹⁷ *Declaration of the Establishment of the Arctic Council*, Ottawa, Canada, 19.09.1996, *International Legal Materials*, vol. 35, 1996, p. 1382, disponible en línea en <http://www.arctic-council.org/en/main/infopage/190/>

⁹⁸ Timo Koivurova, Erik Molenaar y David VanderZwaag, “Canada, the European Union, and Arctic Ocean Governance: A Tangled and Shifting Seascape and Future Directions”, en Koivurova, T.- Chircop, A.- Franck, E. – Molenaar, E.J. – VanderZwaag, D.L. (Ed.), *Understanding and Strengthening European Union-Canada Relations in Law of the Sea and Ocean Governance*, *Juridica Lapponica* 35, 2009, pp. 107-146, p. 120; Pablo Pareja, “El Ártico como espacio de cooperación: Evolución, contenido y límites”, en Sobrino Heredia, J.M., (Coord.), *Mares y océanos en un mundo en cambio: Tendencias jurídicas, actores, factores*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 883-903, pp. 896-897.

Dinamarca, como un solo miembro) y Finlandia, Islandia y Suecia. Además del estatuto de miembro, otras entidades y organizaciones de pueblos autóctonos tienen el estatuto de “Participantes Permanentes”.

Junto con estos poderosos *insiders*, miembros de pleno derecho, también están presentes otros actores geográficamente ajenos a la región que en un futuro pueden influir claramente en su desarrollo⁹⁹. Así, varios Estados no árticos gozan del estatuto de observadores permanentes en el Consejo Ártico, junto con diversas organizaciones intergubernamentales, organizaciones interparlamentarias y organizaciones no gubernamentales. Entre los países de la Unión Europea¹⁰⁰ tienen este estatuto Alemania, los Países Bajos, Reino Unido, Francia, España e Italia. Desde 2013, el Consejo Ártico también ha otorgado este estatuto a China, India, Japón, Corea del Sur y Singapur y, en 2017, a Suiza. La Unión Europea sigue teniendo por ahora un estatuto de observador *ad hoc*, marcado desde 2009 por su candidatura fallida como observador permanente. La decisión de incorporar países no-árticos como observadores permanentes en el Consejo Ártico, algunos de ellos a miles de kilómetros del Círculo Polar, denota una cierta apertura de esta organización más allá de su dimensión regional y tiene transcendencia para la gobernabilidad de la región desde el punto de vista geoestratégico.

Por otro lado y fruto de la transformación en 1996 de la Estrategia para la Protección Ambiental del Ártico adoptada por los Estados árticos en 1991¹⁰¹, el Consejo Ártico despliega sus competencias en el ámbito de la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible del Ártico (excluyendo las cuestiones relacionadas con la seguridad militar). El cumplimiento de este objetivo se materializa mediante la puesta en marcha de un plan de acción que se asienta en Grupos de Trabajo específicos¹⁰²: el Grupo de Trabajo sobre Supervisión y

⁹⁹ Kamrul Hossain y Kathleen Morris, “Protecting Arctic Ocean Marine Biodiversity in the Area Beyond National Jurisdiction”, *Op. Cit.*, 26, pp. 110-111.

¹⁰⁰ La Unión Europea ha fijado su posición con respecto a la región ártica en tres comunicaciones: COM(2008)763 final, de 20.11.2008; JOIN(2012)19 final, de 26.6.2012; y JOIN(2016) 21 final, de 27.4.2016.

¹⁰¹ *Arctic Environmental Protection Strategy*, 14.1.1991, *International Legal Materials*, Vol. 30, 1991, p. 1624.

¹⁰² El Consejo Ártico ha promovido, además, la firma de diversos convenios entre los Estados miembros de la región: el Acuerdo de Cooperación sobre Búsqueda y Rescate Aeronáutico y Marítimo en el Ártico (2011), el Acuerdo de Cooperación sobre la Contaminación Marina por Hidrocarburos (2013) y el Acuerdo para Mejorar la Cooperación Científica Internacional del

Evaluación (*Arctic Monitoring and Assessment Programme*, AMAP), el Grupo de Trabajo para la Conservación de la Flora y Fauna Árticas (*Conservation of Arctic Flora and Fauna*, CAFF), el Grupo de Trabajo para la Prevención, Preparación y Respuestas de Emergencia (*Emergency Prevention, Preparedness and Response*, EPPR), el Grupo de Trabajo sobre la Protección del Medio Ambiente Marino Ártico (*Protection of the Arctic Marine Environment*, PAME), el Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo Sostenible (*Sustainable Development Working Group*, SDWG) y el Grupo de Trabajo para la Eliminación de la Contaminación en el Ártico (*Eliminate Pollution in the Arctic*, ACAP). Desde 2013 cuenta también con una Secretaria.

A partir de esta breve introducción del marco organizativo en la que se articulan las actividades del Consejo Ártico, este apartado se centra en el trabajo que han llevado a cabo los dos Grupos de Trabajo más relevantes a los efectos del establecimiento de AMPs, el Grupo de Trabajo para la Conservación de la Flora y la Fauna del Ártico y el Grupo de Trabajo para la Protección del Medio Marino del Ártico.

1. La designación de áreas marinas protegidas en el seno del Grupo de Trabajo para la Conservación de la Flora y la Fauna del Ártico.

La preocupación del Consejo Ártico en torno al establecimiento de áreas protegidas para la salvaguarda de los ecosistemas de la región ártica se remonta a 1991. Por aquel entonces, la Estrategia para la Protección Ambiental del Ártico ya identificó como una de sus acciones prioritarias el fomento y la promoción de una red de áreas protegidas que tuviera en cuenta las necesidades de los pueblos autóctonos¹⁰³. Esta iniciativa se confirmó al cabo de dos años en la Declaración de Nuuk de 1993, la cual, anticipándose al llamado del artículo 8 del CDB, pedía una acción a los Estados miembros en esta línea y requería al recién creado Grupo de Trabajo para la Conservación

Ártico (2017).

¹⁰³ *Arctic Environmental Protection Strategy*, Op. Cit., Principio 2.2.viii, p. 11.

de la Flora y Fauna Árticas (CAFF) “*to prepare a plan for developing a network of Arctic protected areas that will ensure necessary protection of Arctic ecosystems, recognize the role of indigenous cultures, and provide a common process by which Arctic Countries may advance formation of circumpolar protected areas*”¹⁰⁴.

Desde entonces, el CAFF ha llevado a cabo diversos programas para implementar sus objetivos sobre la base de la Estrategia y Plan de Acción que adoptó en 1996¹⁰⁵, entre los que destacan, a los efectos de este estudio, la creación de una Red Circumpolar de Áreas Protegidas (*Circumpolar Protected Areas Network*, CPAN) para la coordinación de las políticas sobre áreas protegidas de los Estados miembros en sus regiones árticas y el Programa de Monitoreo de la Biodiversidad Circumpolar (*Circumpolar Biodiversity Monitoring Program*, CBMP), lanzado en 2004 con el objetivo de elaborar informes sobre los cambios en la biodiversidad del Ártico.

En su documento estratégico de 1996, el CPAN utiliza la definición de área protegida que ofrece el CDB y asume asimismo la clasificación elaborada por la UICN. Como novedades, incorpora el uso de zonas de amortiguamiento o de influencia y la aplicación del concepto de corredor ecológico y los principios de conectividad y de agrupación. También enfatiza la necesidad de seleccionar sitios importantes para la producción primaria marina o las zonas de reunión, cría, alimentación y desove, así como las rutas de migración de las pesquerías. Simultáneamente y sin perjuicio del objetivo de conservación de los ecosistemas, la delimitación de estas áreas debe también tener en cuenta, como ya se advertía en la Estrategia de 1991, la satisfacción de las necesidades de los pueblos autóctonos. Por esta razón, la Estrategia destaca el valor no sólo científico sino también educativo, cultural, recreativo y espiritual de estas áreas.

En sus inicios, el principal objetivo del CPAN era el de identificar los déficits

¹⁰⁴ Declaración de la Reunión Ministerial de Nuuk (1993), informe anexo, par. 2, disponible en línea en <<https://iea-archive.uoregon.edu/MarineMammals/engine/Documents/1-0279-0287.htm>>

¹⁰⁵ Arctic Council, CAFF, *Circumpolar Protected Areas Network. Strategy and Action Plan*, disponible en línea en <https://www.caff.is/caff-webb/399-caff-is/expertgroups/protected-areas-cpannew/716-cpan-home> y Habitat Conservation Report n.6. El informe fue adoptado en la Declaración de la Reunión Ministerial de Inuvik (1996), disponible en línea en <<http://library.arcticportal.org/1272/>>

más significativos en las redes nacionales de áreas protegidas y seleccionar una serie de ámbitos prioritarios para acciones futuras¹⁰⁶. Tras más de veinte años de desarrollo, el CPAN, aun con limitaciones, se configura como una herramienta que permite reflejar la amplia variedad de ecosistemas, procesos, y especies existentes en la región ártica, a la vez que contribuye a la adopción de medidas para mantener poblaciones viables de todas las especies del Ártico, bajo figuras y denominaciones diferentes en función de las políticas nacionales de los Estados ribereños. De esta forma, el CPAN también sirve para apoyar a los miembros del Consejo Ártico en el cumplimiento de las obligaciones en virtud de otros instrumentos internacionales, en particular del CDB, así como del Convenio de Ramsar, el Convenio de Bonn sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979)¹⁰⁷ o el Convenio de Berna relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa (1979)¹⁰⁸.

Sin embargo, si bien en los primeros años el CPAN se presentó como la mayor prioridad del CAFF, su actividad sufrió un receso importante a partir del año 2004, principalmente por la poca implicación de los Estados miembros y la falta de liderazgo del Grupo de Trabajo. Una razón puede encontrarse en el hecho de que los esfuerzos de este Grupo de Trabajo se hayan concentrado en otras actividades más acordes con la naturaleza y los recursos limitados de la organización, como por ejemplo, el Programa de Monitoreo de la Biodiversidad Circumpolar, más en la línea con el formato operativo del Consejo del Ártico ya que no requiere un compromiso político tan intenso¹⁰⁹. Otra explicación es la superposición de esta actividad con la que ya llevan a cabo los miembros del Consejo Ártico en el marco del CDB, que ha generado algún que otro cuestionamiento sobre la necesidad de una acción específica en el seno del CAFF¹¹⁰. De hecho, no parece ser una coincidencia que la actividad en torno al

¹⁰⁶ Arctic Council, CAFF. *Circumpolar Protected Areas Network-Strategy and Action Plan*, *Op.Cit.*

¹⁰⁷ BOE núm. 259, de 29.10.1985.

¹⁰⁸ BOE núm. 235, de 1.10.1986.

¹⁰⁹ Vid. *CAFF Management Board Meeting Minutes*, 1-3 February 2005, cap. 8.3, disponible en línea en <http://arcticportal.org/uploads/t-/9F/t-9FpbaWsOdX3RSz_UyIFw/CAFF-Board-Meeting-Helsinki-Finland-February-1-3-2005.pdf>; Timo Koivurova, "Governance of protected areas in the Arctic", *Utrecht Law Review*, Vol. 5, n. 1, 2009, pp. 44-60, p. 52-53; Suzanne Lalonde, "Marine Protected Areas in the Arctic", *Op. Cit.*, p. 101.

¹¹⁰ Timo Koivurova, "Governance of protected areas in the Arctic", *Op. Cit.*, p. 57-58.

CPAN se redujera sustancialmente en 2004, precisamente cuando se adoptó el Programa de trabajo sobre áreas protegidas en la Séptima COP del CDB.

2. La designación de áreas marinas protegidas en el seno del Grupo de Trabajo para la Protección del Medio Marino del Ártico

El Grupo de Trabajo de Protección del Medio Ambiente Marino Ártico (PAME) se estableció también mediante la Declaración Ministerial de Nuuk de 1993. Inicialmente, sus prioridades estaban vinculadas a la protección del medio marino contra la contaminación procedente del vertido de desechos y la contaminación causada por fuentes terrestres y marinas, para lo que en 1996 se le encargó la elaboración de un programa de acción para la protección del medio marino, la preparación de directrices para las actividades petroleras en alta mar y la recogida de información sobre la navegación y sus efectos sobre el medio ambiente¹¹¹.

Desde mediados de los años 2000, y en parte como consecuencia de la inactividad del CAFF, el PAME ha sido una pieza central en la elaboración del primer Plan Estratégico Marino Ártico (*Arctic Marine Strategic Plan, AMSP*), adoptado por el Consejo Ártico en 2004¹¹² y renovado en 2015 para el período 2015-2025¹¹³.

El Plan Estratégico de 2004 exigía el establecimiento de redes representativas de AMPs y supuso un impulso importante para aplicar el enfoque por ecosistemas integrados en el Océano Ártico. El Plan instaba a adoptar medidas urgentes para hacer frente a sus dos principales amenazas, el cambio climático y el desarrollo no sostenible de la actividad económica¹¹⁴. Para ello proponía, sobre la base del establecimiento de AMPs y redes representativas, una serie de acciones en diversos frentes: entre otras, la evaluación integral del transporte marítimo en el Océano Ártico, el desarrollo de pautas y

¹¹¹ Declaración de la Reunión Ministerial de Inuvik, *Op. Cit.*, par. 6.

¹¹² Declaración de la Reunión Ministerial de Reykjavik (2004), p. 5, disponible en línea en <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/89>>

¹¹³ Declaración de la Reunión Ministerial de Iqaluit (2015), par. 42, disponible en línea en <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/662>>. Vid también Arctic Council, PAME, *Arctic Marine Strategic Plan: Protecting Marine and Coastal Ecosystems in a Changing Arctic 201*, disponible en línea en <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/413>>

¹¹⁴ Declaración de la Reunión Ministerial de Reykjavik, *Op. Cit.*, p. 10-12.

procedimientos para las instalaciones portuarias de recepción de residuos procedentes de los buques o el análisis de la idoneidad de las directrices sobre hidrocarburos en alta mar del Consejo del Ártico¹¹⁵.

Una de las acciones más relevantes surgidas de este primer Plan estratégico (Acciones Estratégicas 7.4.1 y 7.4.2), a los efectos de este trabajo, fue la identificación de los grandes ecosistemas marinos (*Arctic Large Marine Ecosystems, Arctic LME's*) del Océano Ártico, que se definen como regiones de 200.000 km² o más y que abarcan desde las áreas costeras hasta el margen exterior de la plataforma continental¹¹⁶. En este contexto, el PAME identificó 17 de éstas áreas en un listado que fue aprobado por el Consejo Ártico en su reunión de Salekhard de 2006¹¹⁷.

El listado se revisó en 2013 y contiene actualmente 18 grandes áreas marinas en las aguas árticas y sub-árticas¹¹⁸. Uno de estos grandes ecosistemas marinos árticos se corresponde prácticamente con el espacio del Océano Ártico Central y es la única área parcialmente fuera de la jurisdicción nacional (incluye también aguas bajo la jurisdicción de los Estados ribereños), con una extensión total de 3.8 millones de km². Otros cuatro LMEs se encuentran bajo la jurisdicción de Estados miembros de la Unión Europea. Se trata de los LMEs de la plataforma de Labrador-Terranova, que comprende las Islas de Saint Pierre y Miquelon, bajo jurisdicción francesa y las áreas del Mar de Groenlandia, Groenlandia oriental, Norte de Groenlandia y Groenlandia occidental, todas ellas total o parcialmente bajo jurisdicción danesa¹¹⁹. Los trece LMEs restantes se encuentran en la Meseta de las Islas Feroe, el mar y la plataforma continental de Islandia; el Mar de Noruega; el Mar de Barents; el Mar de Kara; el Mar de Laptev; el Mar de Siberia oriental; el Mar de Bering oriental; el Mar de Bering occidental; las Islas Aleutianas; el norte del Mar de Bering-Mar de Chukchi; el Mar de Beaufort y el Complejo de la Bahía de

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 2 y 11.

¹¹⁶ Arctic Council, PAME, *Large Marine Ecosystems (LMEs) of the Arctic area, Revision of the Arctic LME map*, 2013, disponible en línea en <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/61>>

¹¹⁷ Declaración de la Reunión Ministerial de Salekhard (2006), disponible en línea en <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/90>>. Ver también el Informe del *Senior Arctic Officials*, disponible en línea en <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1554>>

¹¹⁸ Arctic Council, PAME, *Large Marine Ecosystems (LMEs) of the Arctic area, Op. Cit.*

¹¹⁹ Ver al respecto, Carol Martinez, Sylvie Rockel y Caroline Vieux, *European Union Overseas Coastal and marine protected Areas*, UICN 2017, p. 41.

Hudson, bajo jurisdicción danesa, islandesa, noruega, estadounidense, rusa y canadiense.

Asimismo, en 2009, el PAME publicó la nueva edición de su Evaluación del Transporte Marítimo del Ártico (*Arctic Marine Shipping Assessment*, AMSA) cuyas recomendaciones II (C) y II (D) invitaban al Consejo Ártico a identificar áreas de mayor importancia ecológica y cultural y a explorar la necesidad de su protección internacional¹²⁰. Esta invitación cristalizó posteriormente en 2013 con la identificación de 97 áreas que cumplían con los criterios para las APSS de la OMI¹²¹, cubriendo el 76% del área marina del Ártico. Más recientemente, el PAME ha aprobado el Informe de indicadores de áreas protegidas (*CAFF-PAME Protected Areas Indicator Report*) y ha asumido como propio el resultado del proyecto realizado por Estados Unidos sobre las medidas de conservación basadas en AMPs y sus vínculos con categorías de biodiversidad marina del Ártico¹²².

En el período actual y después de la revisión del Plan Estratégico en 2015, se han renovado sus objetivos, que ahora consisten en mejorar el conocimiento del medio ambiente marino del Ártico y continuar monitoreando y evaluando los impactos actuales y futuros en sus ecosistemas marinos; conservar y proteger la función de los ecosistemas y la biodiversidad marina para mejorar la resiliencia y la provisión de servicios ecológicos; promover el uso seguro y sostenible del medio marino; y mejorar el bienestar económico, social y cultural de los habitantes del Ártico, fortaleciendo su capacidad de adaptación a los cambios en el medio marino¹²³.

Para el logro de estos objetivos, entre las acciones que se recogen en el Plan destaca de manera especial el reforzamiento de una Red Circumpolar de Áreas Marinas Protegidas (*Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas*)¹²⁴. El

¹²⁰ Arctic Council, PAME, *Arctic Marine Shipping Assessment*, 2009, disponible en línea en <<http://www.pame.is/index.php/projects/arctic-marine-shipping/amsa>>

¹²¹ Arctic Council, AMAP/CAFF/SDWG, *Identification of Arctic marine areas of heightened ecological and cultural significance*, *Op. Cit.*

¹²² Arctic Council, PAME, *Working Group Meeting Report, Record of Decisions and Follow-up Actions*, PAME I-2017, Doc. PAME I 2017 Final RoDo. Ver también Arctic Council, *Arctic Marine Strategic Plan, Implementation Progress Report 2015-2017*, Arctic Council SAO Plenary meeting 8-9 March 2017, Juneau, Alaska.

¹²³ Arctic Council, *Arctic Marine Strategic Plan: Protecting Marine and Coastal Ecosystems in a Changing Arctic*, *Op. Cit.*, p. 5-6.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 14.

origen de estos trabajos se encuentra en las primeras acciones de mapeo de áreas protegidas que desde 1996 venía realizando el CAFF y que tuvieron su reflejo en el Plan Estratégico de 2004, siendo su objetivo final la creación de un conjunto de AMPs representativo e interconectado con medidas de protección dirigidas a la conservación a largo plazo de los ecosistemas árticos¹²⁵. Para su consecución, el PAME elaboró unas directrices bajo la denominación de Marco para una Red Circumpolar de Áreas Marinas Protegidas (*Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas*)¹²⁶, adoptado por Consejo Ártico en 2015, en el que se establecen los cuatro objetivos de la Red Circumpolar: fortalecer la resiliencia ecológica; sostener los valores culturales, sociales y económicos y los servicios ecosistémicos; mejorar la concienciación y el apoyo público; y fomentar la coordinación y la colaboración entre los Estados árticos en materia de planificación y gestión de AMPs¹²⁷.

Siguiendo los criterios de la UICN, las AMPs se definen en este documento como “*A clearly defined geographical space recognized, dedicated, and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values.*”¹²⁸. La inclusión por parte de los Estados ribereños de las AMPs establecidas a nivel nacional en la Red Circumpolar está sujeta al cumplimiento de los cuatro criterios establecidos en el Marco para una Red Circumpolar¹²⁹, relativos a la definición de la AMP (que debe corresponder a la elaborada por la UICN); el papel de la AMP en el logro de al menos uno de los objetivos de la Red Circumpolar; la existencia de un plan de gestión o un régimen de protección específico; y la implementación y aplicación de dicho plan de gestión. Además, se aplican a estas AMPs los siguientes principios, que afectan al procedimiento nacional para su establecimiento: deben tener un enfoque coherente y sistemático; respetar el derecho interno y las normas internacionales aplicables garantizando un procedimiento transparente;

¹²⁵ Vid. al respecto, EIA, *The case for a Pan-Arctic Marine Protected Areas Network from the standpoint of marine mammal protection*, Environmental Investigation Agency, Stockholm, 2016.

¹²⁶ Arctic Council-PAME, *Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas*, 2015, disponible en línea en <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/417>>

¹²⁷ Declaración de la Reunión Ministerial de Iqaluit, *Op. Cit.*, p. 9.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 11.

¹²⁹ *Ibid.* p. 9-11.

considerar las necesidades de los pueblos autóctonos, así como los aspectos culturales y socioeconómicos; utilizar los mejores conocimientos disponibles y las mejores prácticas de gestión; centrarse en la resiliencia y la adaptación al cambio climático; y aplicar las medidas de protección apropiadas, integrando los esfuerzos de las distintas instituciones implicadas.

Sin embargo, a pesar de tratarse también de una acción estratégica prioritaria y de que éste ha sido sin duda, su proyecto más ambicioso, el PAME no ha tomado ninguna medida concreta para implementar la Red Circumpolar en el Ártico y los progresos hasta ahora han sido muy limitados¹³⁰. De una parte, el Marco para una Red Circumpolar, compuesta por las redes de AMPs de los Estados ribereños, no constituye en realidad más que una “*piece-by-piece coordination of nation-led efforts to create MPAs within sovereign borders*”¹³¹. Tampoco contiene compromisos sustantivos para los miembros del Consejo Ártico con respecto a la extensión, alcance o el establecimiento de la red nacional de AMPs ya que, como advierte desde sus primeras páginas, solo ofrece directrices que los Estados ribereños pueden utilizar para designar AMPs conforme a sus propios objetivos y procedimientos¹³².

De otra parte, es cierto que el PAME está llevando a cabo otros trabajos conexos en relación a la gestión de los LMEs del Ártico o la elaboración de mejores prácticas en gestión de océanos basados en ecosistemas, que pueden proporcionar una base suficiente para continuar la tarea de creación de una Red Circumpolar de AMPs¹³³. Entre sus más recientes iniciativas se han destacado la elaboración del *Arctic Ocean Review*¹³⁴, un proyecto que finalizó en 2013 y que ofrece una amplia información sobre los instrumentos, medidas y acuerdos internacionales, regionales y las normas nacionales aplicables en las zonas marinas del Ártico, y el lanzamiento de un "Foro Internacional de

¹³⁰Timo Koivurova, “Governance of protected areas in the Arctic”, *Op. Cit.*, p. 44, Kamrul Hossain y Kathleen Morris “Protecting Arctic Ocean Marine Biodiversity in the Area Beyond National Jurisdiction”, *Op. Cit.* p. 113; Hannah Polakowski, “Freezing the issues: Why Arctic Coastal States need to implement Marine Protected Areas in the Arctic Seas”, *Op. Cit.*, p. 348 y 364.

¹³¹ Kamrul Hossain y Kathleen Morris, “Protecting Arctic Ocean Marine Biodiversity in the Area Beyond National Jurisdiction”, *Op. Cit.*, p. 107.

¹³² Arctic Council – PAME, *Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas*, *Op. Cit.*, p. 5.

¹³³ Timo Koivurova, “Governance of protected areas in the Arctic”, *Op. Cit.*, p. 55 y 60.

¹³⁴ Arctic Council, PAME, *The Arctic Ocean Review Project*, *Op. Cit.*

Mejores Prácticas de Transporte Ártico”¹³⁵, operativo desde 2018¹³⁶, como respuesta a la necesidad de implementación de las disposiciones del Código Polar. Aunque tampoco parece que las AMPs constituyan por ahora una prioridad principal en la aplicación del Plan Estratégico por parte del PAME, al menos en este ámbito parece quedar aún una puerta abierta para algún progreso en el futuro, ni que sea de forma indirecta. Sin embargo, la presidencia finlandesa del Consejo Ártico, que había priorizado el desarrollo de la Red Circumpolar de AMPs dentro de las ZEEs de los Estados ribereños¹³⁷, solo ha podido constatar en la última reunión ministerial previa a la conclusión de su mandato, en mayo de 2019, que “*Further cooperation on an ecologically connected, representative and effectively managed network of Marine Protected Areas was encouraged*”¹³⁸.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El estudio de la creación de AMPs en la región del Océano Ártico y la aplicación de las normas jurídico internacionales de ámbito global en este espacio polar permite analizar un claro ejemplo de interacción entre distintos regímenes de carácter universal y regional y los problemas que plantea el enfoque excesivamente sectorial y fragmentado actual. Por un lado, en el marco del CNUDM los regímenes que rigen la exploración y la explotación de los recursos marinos en la columna de agua y el subsuelo, bajo control de los Estados ribereños, difieren entre sí y son también distintos del régimen que rige la columna de agua y los fondos oceánicos fuera de la jurisdicción nacional. Por otro lado, la heterogeneidad de los instrumentos sectoriales aplicables requiere armonizar de manera coherente estos regímenes superpuestos, algo que resulta en ocasiones complejo y que evidencia lagunas importantes que

¹³⁵ Arctic Council, PAME, *The Arctic Shipping Best Practice Information Forum*, 2017, disponible en línea en <<https://pame.is/index.php/projects/arctic-marine-shipping/the-arctic-shipping-best-practices-information-forum>>

¹³⁶ Vid. Suzanne Lalonde, “Marine Protected Areas in the Arctic”, *Op. Cit.*, p. 102 y Craig Allen, “Arctic Law & Policy Year In Review: 2017”, *Washington Journal of Environmental Law & Policy*, Vol. 8, n. 1, 2018, pp. 106-263, p. 185.

¹³⁷ *Exploring Common Solutions - Finland's Chairmanship Program for the Arctic Council 2017-2019*, disponible en línea en <<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1981>>

¹³⁸ Comunicado de la Presidencia de la Reunión Ministerial de Rovaniemi (2019), p. 6, disponible en línea en <<https://arctic-council.org/index.php/en/ministerial-meetings/rovaniemi-mm-2019>>

muestran grandes espacios de enorme valor ambiental pero muy vulnerables a los cambios que no se encuentran debidamente protegidas.

En este escenario destaca la acción emprendida en el seno del Consejo Ártico, especialmente mediante la creación de una red circumpolar de AMPs que fomente el uso sostenible de los recursos marinos del Océano Ártico, priorizando la conservación de su biodiversidad marina y las funciones de sus ecosistemas, además de promover el bienestar de todos los habitantes de la región, finalidades que no tienen por qué ser, *a priori*, antagónicas. Estos son también los objetivos del Consejo Ártico, como hemos visto, y sus miembros están trabajando en diversas medidas para hacer posible su realización.

Sin embargo, las características y el funcionamiento del Consejo Ártico hacen de éste un instrumento relativamente poco atractivo para el establecimiento de AMPs¹³⁹. Por un lado, el Consejo Ártico es solo un foro intergubernamental sin competencias para la adopción de normas de carácter obligatorio en el que Estados miembros y Participantes Permanentes comparten, con un alcance diferente, la responsabilidad de la adopción de sus resoluciones del Consejo Ártico. Los segundos solo tienen el derecho a ser consultados, lo que implica que la gestión del Ártico se sigue sosteniendo sobre una base principalmente estatal bajo el liderazgo, muy marcado, de la presidencia y de los Grupos de Trabajo,¹⁴⁰ mientras que la aplicación de sus directrices o recomendaciones queda en manos de los Estados miembros.

Asimismo, la actividad de los grupos de trabajo del Consejo Ártico más concernidos en la identificación y la designación de las AMPs, el CAFF y el PAME, se ha ido reduciendo en los últimos años a la actualización de los informes anuales de actividad y la adopción de los programas de trabajo bi- anuales, principalmente. A ello no es ajeno el hecho de que la financiación de las actividades de estos grupos de trabajo es voluntaria, lo que dificulta las iniciativas a largo plazo ya que cualquier proyecto debe ser esponsorizado por uno o más Estados miembros u otras entidades. Además, estos grupos de

¹³⁹ *Vid.*, por ejemplo, Hannah Polakowski, "Freezing the issues: Why Arctic Coastal States need to implement Marine Protected Areas in the Arctic Seas.", *Tulane Environmental Law Journal*, Vol. 30, n. 2, pp. 347-368, p. 352.

¹⁴⁰ Kamrul Hossain y Kathleen Morris, "Protecting Arctic Ocean Marine Biodiversity in the Area Beyond National Jurisdiction", *Op. Cit.*, p. 113.

trabajo adolecen en su conjunto de un funcionamiento excesivamente deudor de los intereses de sus Estados miembros del Consejo Ártico, que restringe notablemente la protección de las áreas marinas árticas a aquellas que ya están bajo jurisdicción nacional, en el mar territorial o la ZEE de los Estados ribereños.

Ciertamente, la designación de AMPs bajo el paraguas del CDB, de los Convenios OSPAR, CPANE o MARPOL, o de la OMI en los espacios sujetos a la jurisdicción de los Estados ribereños del Océano Ártico supone un avance importante para la protección de la biodiversidad y los ecosistemas marinos de la región, ya que aunque en muchos casos no tienen un carácter jurídicamente vinculante, permite el reconocimiento de la vulnerabilidad de estas áreas, lo que implica la evaluación de sus valores ecológicos y facilita la posibilidad de abordar institucionalmente los impactos implícitos en las actividades que en ellas se llevan a cabo. No obstante, todo ello no ha facilitado una acción con respecto, por ejemplo, a zonas tan sensibles como el Océano Ártico Central.

Ante esta situación, más allá del establecimiento de un Área Ecológicamente y Biológicamente Significativa a través del mecanismo que proporciona el CDB, de una Zona Marítima Especialmente Sensible conforme a los criterios de la OMI o, incluso del establecimiento de una AMP sobre la base de la Parte XII del CNUDM, algunas propuestas apuntan a la creación de una especie de “santuario ártico” en el Océano Ártico Central. Cabría esta posibilidad mediante el recurso a la adopción de un tratado multilateral similar al modelo que ofrecen el Tratado Antártico de 1950 y el Protocolo de Madrid, o un acuerdo específico de aplicación del CNUDM. Aunque ambas opciones permitirían limitar la exploración y explotación de los recursos marinos y preservar la integridad de sus ecosistemas, parecen por ahora altamente improbables.

También se ha considerado la adopción de un anexo relativo a la zona del Océano Ártico Central en el futuro “instrumento internacional jurídicamente vinculante relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional” que actualmente se está negociando en el seno de Naciones Unidas, que incluyera reglas especiales o un procedimiento para su adopción en el futuro, independientemente del acuerdo principal. Esto ofrecería una mayor flexibilidad

y garantizaría una capacidad de adaptación de los compromisos internacionales indispensable para enfrentar los desafíos específicos del entorno ártico, pero tampoco parece ésta una posibilidad que pueda cristalizar en un futuro próximo.

La conclusión de un convenio específico de carácter vinculante bajo los auspicios del Consejo Ártico y entre sus Estados miembros, como ya se ha hecho con los acuerdos de 2011, 2013 y 2017, sería otra opción. Esta es una fórmula que en el pasado parece haber dado resultados notables, y aunque ninguno de estos acuerdos lo es propiamente del Consejo Ártico, con su adopción, éste ha mostrado su capacidad para actuar como foro intergubernamental para promover determinados ámbitos y mecanismos de cooperación entre los ocho Estados árticos. Un acuerdo de este tipo podría, incluso, siguiendo el modelo 5+5 del reciente Acuerdo para impedir la pesca no reglamentada en alta mar en el Océano Ártico Central, abrirse a la firma de otros Estados no miembros. El trabajo realizado por el PAME hasta ahora para la creación de una red circumpolar en las ZEEs de los Estados ribereños proporcionaría una base inicial para una posible extensión de esta red a la alta mar.

Se ha planteado asimismo un modelo basado en los acuerdos sectoriales de alcance regional. Aún con las limitaciones que presentan, la experiencia en el marco del Convenio OSPAR o en el contexto del Convenio CPANE es rica y bastante positiva en lo que se refiere al establecimiento de áreas en las que se restringen determinadas actividades en aras de la protección de los recursos y los ecosistemas marinos. Además, ambos convenios cuentan con mecanismos para implicar a los Estados no partes en la gestión sostenible de los espacios que comprende su ámbito de aplicación.

Sin embargo, no basta con la identificación y la designación de una AMP para garantizar la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas y los recursos marinos. La gestión de los espacios marinos árticos basada en un planteamiento de ecosistema integrado, especialmente en el Océano Ártico, demanda un enfoque holístico que por ahora el derecho internacional parece escasamente ofrecer. Diversos instrumentos internacionales que son de aplicación a este espacio recogen este enfoque de ecosistema integrado, lo

han desarrollado y han incorporado matices distintos, pero su alcance y su aplicación práctica siguen siendo objeto de un debate importante no solo desde el punto de vista ecológico, sino también jurídico, político, social y económico.

El enfoque de ecosistema integrado requiere que otros instrumentos que están en manos de los Estados ribereños, como los relacionados con la gestión del territorio, la pesca, el turismo o el desarrollo económico, sean incorporados en la gestión de las AMPs. Por lo tanto, es esencial el diseño y la aplicación de un régimen jurídico especial de protección, generalmente en la forma de planes de gestión. Ahí se encuentra probablemente uno de los mayores retos, debido a la dificultad para precisar la eficacia y la efectividad de las AMPs como instrumentos de gestión o para medir el logro de sus objetivos. No es infrecuente que las AMPs, aun habiendo sido designadas como tales, carezcan de estos planes de gestión, mientras que en otras que lo poseen se siguen permitiendo actividades supuestamente limitadas o incluso prohibidas, como la pesca comercial con artes de arrastre o la piscicultura, la extracción de hidrocarburos y minerales o la instalación de infraestructuras de producción de energía (este es, por ejemplo, el caso de las áreas de Jan Mayen o de las Svalbard, ambas áreas protegidas bajo el régimen del Convenio OSPAR).

En este escenario, la designación y la gestión responsable, de AMPs tanto en las zonas bajo jurisdicción nacional como fuera de ella resulta de vital importancia, pero no puede olvidarse, por último, que los ecosistemas no operan dentro de los límites trazados por las delimitaciones fronterizas. Si el medio ambiente no conoce fronteras, en una expresión ya común, menos aún las conoce el medio ambiente marino, que hay que abarcar no solo en superficie sino también en profundidad. Por tanto, la conservación y la gestión de estos recursos marinos “pieza a pieza” no es una respuesta adecuada, o al menos no es una respuesta suficiente, al complejo cambio que los espacios del Océano Ártico están experimentando hoy en día. Los datos que ofrecen las evaluaciones realizadas por los organismos internacionales competentes son claros: el Océano Ártico requiere de un régimen jurídico internacional de protección para salvaguardar ecosistemas que están estrechamente interconectados y que son críticos para la estabilidad biofísica no solo de este espacio sino de todo el planeta.

BIBLIOGRAFIA CITADA:

- Alcaide Fernández, J.-Cinelli, C., “La ‘cuestión ártica’ y el derecho internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LXI, n. 2, 2009, pp. 381-409.
- Allen, C., “Arctic Law & Policy Year In Review: 2017”, *Washington Journal of Environmental Law & Policy*, Vol. 8, n. 1, 2018, pp. 106-263
- Baker, B., “The Developing Regional Regime for the Marine Arctic”, en Molenaar, E.-Oude Elferink, A.G.-Rothwell, D., *The Law of the sea and the Polar Regions. Interactions between Global and Regional Regimes*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2013, pp. 35-59.
- Bartenstein, K., “The Arctic Exception in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 42, 2011, pp. 22-52.
- Bird, K.J. et alt., *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, U.S. Geological Survey, Fact Sheet 2008-3049, 2008, disponible en línea en <<http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049>>
- Campins Eritja, M., ““Drill, baby, drill”: La posición de Estados Unidos ante el reto ambiental de la exploración y explotación de hidrocarburos en el Ártico”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 8, n. 2, 2017, pp. 1-49.
- Campins Eritja, M., “Bio-prospecting in the Arctic: An Overview on the Interaction Between the Rights of Indigenous Peoples and Access and Benefit Sharing” (2017), *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 44, n. 2, 2017, pp. 223-251.
- Carson, M. (Dir.), *Arctic Resilience Report ARR*, Stockholm Environment Institute and the Stockholm Resilience Centre, 2016, pp. 67-77.
- Cinelli, C., *El Ártico ante el derecho del mar contemporáneo*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2012.
- Cinelli, C., *The Delimitation Process in the Central Arctic Seabed: Sovereign Rights or a Condominium or Res Communis Omnium?*, European Society of International Law (ESIL) Conference Paper Series, 2012, disponible en línea en <<http://ssrn.com/abstract=2193744>>
- Conde Perez, E., “Geopolítica del Ártico: el Derecho Internacional ante los retos del cambio climático en la región”, *Cursos de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, UPH/UPV, 2015, pp. 99-160.
- Conde Pérez, E., “Delimitaciones marítimas y territoriales en el Ártico: desarrollo y tendencias”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2016, pp. 235-239..
- De Lucia, V., “The Arctic environment and the BBNJ negotiations. Special rules for special circumstances”, *Marine Policy*, Vol. 86, 2017, pp. 234–240.
- De Santo, E.M., “Implementation challenges of area-based management tools (ABMTs) for biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ)”, *Marine Policy*, Vol. 97, 2018, pp. 34–43.
- Dudley, N. (Ed.), *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*, 2008, IUCN.
- Freestone, D., “The Limits of Sectoral and Regional Efforts to Designate High Seas Marine Protected Areas.” *AJIL Unbound*, 2018, pp. 129-133 .
- Gavrilov V.- Dremluiga, R.- Nurimbetov, N., “Article 234 of the 1982 United Nations Convention on the law of the sea and reduction of ice cover in the Arctic Ocean”, *Marine Policy*, Vol. 106, 2019, pp. 1-6.
- Gautier, D.- et alt. J., “Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic”, *Science* 29 May 2009 Vol. 324, 2009, pp. 1175-1179.
- Hoel, A.H., “Integrated Oceans Management in the Arctic: Norway and beyond”, *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 1, n. 2, 2010, pp. 186-206.
- Horta e Costa, B.- Claudet, J. et alt., “A Regulation –based classification wystem for Marine Protected Areas (MPAs)”, *Marine Policy*, n. 72, 2016, pp. 192-198.

- Hossain, K., Morris, K., "Protecting Arctic Ocean Marine Biodiversity in the Area Beyond National Jurisdiction. Plausible Legal Frameworks for Protecting High Arctic Waters", en Andreone, G., (Ed.), *The Future of the Law of the Sea. Bridging Gaps Between National, Individual and Common Interests*, Springer Open, 2017, pp. 105-126.
- Jakobsen, I.U., "The Adequacy of the Law of the Sea and International Environmental Law to the Marine Arctic: Integrated Ocean Management and Shipping", *Michigan State International Law Review*, Vol. 22, 2013, pp. 291-320.
- Jentoft, S.- Bjorkan, M., "Marine Protected Areas: A Governance System Analysis", *Human Ecology*, Vol. 35, 2007, pp. 611-622.
- Lalonde, S., "Marine Protected Areas in the Arctic", en Molenaar, E.- Oude Elferink, A.G.-Rothwell, D., *The Law of the sea and the Polar Regions. Interactions between Global and Regional Regimes*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2013, pp. 85-111.
- Larose, C.-Dommerque, A.- Vogel, Th., "The Dynamic Arctic Snow Pack: An Unexplored Environment for Microbial Diversity and Activity", *Biology*, Vol. 2/1, 2013, pp. 317-330.
- Koivurova, T.- Molenaar, E.J.- VanderZwaag, D.L., "Canada, the European Union, and Arctic Ocean Governance: A Tangled and Shifting Seascape and Future Directions", en Koivurova, T.- Chircop, A.- Franck, E. – Molenaar, E.J. – VanderZwaag, D.L. (Ed.), *Understanding and Strengthening European Union-Canada Relations in Law of the Sea and Ocean Governance*, Juridica Lapponica 35, Rovaniemi, 2009, pp. 107-146.
- Koivurova, T., "Governance of protected areas in the Arctic", *Utrecht Law Review*, Vol. 5, n. 1, 2009, pp. 44-60.
- 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.
- Martinez, C.-Rockel, S.- Vieux, C., *European Union Overseas Coastal and Marine Protected Areas*, UICN, 2017.
- Mc Dormant, T.L., "Canadá, the United States and international Law of the sea in the Arctic Ocean", en Stephens, T.- VanderZwaag, D.L. (Ed.), *Polar Ocean Governance in an Era of Environmental Change*, Edward Elgar Publishing, 2014, pp. 253-268.
- McRae, D.M.- Goundrey, D.J., "Environmental jurisdiction in Arctic waters: The extent of Article 234", *University of British Columbia Law Review*, Vol. 126, 1982, pp.211-228.
- Molenaar, E.J., "Arctic marine shipping: Overview of the International Legal Framework, Gaps, and Options", *Journal of Transnational Law and Policy*, Vol. 18, 2009, pp. 288-325.
- Molenaar, E.J.- Oude Elferink, A., "Marine protected areas in areas beyond national jurisdiction-the pioneering efforts under the OSPAR Convention", *Utrecht Law Review*, Vol.1, 2009, pp. 5-20.
- Osofsky, H.M., Shadian, J., Fechtelkotter, S.L., "Arctic Energy Cooperation", *U.C. Davis Law Review*, Vol. 49, 2016, pp. 1431-1510.
- Oude Elferink, A.G.- Molenaar, E., Rothwell, D., "The Regional Implementation of the Law of the Sea and the Polar Regions", en Molenaar, E.- Oude Elferink, A.G.- Rothwell, D., *The Law of the sea and the Polar Regions. Interactions between Global and Regional Regimes*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2013, pp. 1-16.
- Pareja, P., "El Ártico como espacio de cooperación: Evolución, contenido y límites", en Sobrino Heredia, J.M., (Coord.), *Mares y océanos en un mundo en cambio: Tendencias jurídicas, actores, factores*, Tirant lo Blanch, Valencia 2007, pp. 883-903.

- Polakowski, H. (2017) "Freezing the issues: Why Arctic coastal states need to implement marine protected areas in the arctic seas.", *Tulane Environmental Law Journal*, Vol. 30, n. 2, pp. 347-368.
- Rayfuse, R., "Coastal state jurisdiction and the Polar Code: a test for Arctic Oceans governance?", en Stephens, T.- VanderZwaag, D.L. (Ed.), *Polar Ocean Governance in an Era of Environmental Change*, Edward Elgar Publishing, 2014, pp. 235-252.
- Ricard, P., *La conservation de la biodiversité dans les espaces maritimes internationaux*, Pedone, Paris, 2019.
- Rosen, Y., "Arctic sea ice hits sixth-lowest minimum in satellite record", *Arctic Today*, 18 September 2018, disponible en línea en <<https://www.arctictoday.com/arctic-sea-ice-hits-sixth-lowest-minimum-satellite-record/>>
- Rothwell, D.R., "The Arctic Environmental Protection Strategy and International Environmental Protection in the Far North", *Yearbook of International Environmental Law*, Vol 93, 1999, p. 65-105.
- Sebek, V., "The North Sea and the Concept of Special Areas", *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, vol.5, 1990, pp. 157-166.
- Scovazzi, T., "Sovereignty over Land and Sea in the Arctic Area", *Agenda Internacional*, n. 34, 2016, pp. 169-196.
- Smith, D.- Jabour, J., "MPAs in ABNJ: lessons from two high seas regimes", *ICES Journal of Marine Science*, Vol. 75, n. 1, 2018, pp. 417-425.
- Speer, L.- Laughlin, Th.L., *IUCN/NRDC Workshop to Identify Areas of Ecological and Biological Significance or Vulnerability in the Arctic Marine Environment*, 2010.
- Tanaka, Y., "Zonal and Integrated Management Approaches to Ocean Governance: Reflections on a Dual Approach in International Law of the Sea", *International Journal of Marine & Coastal Law*, Vol. 19, n. 4, 2004, pp. 483-514.
- Tiadi, D., "The Proposed Implementing Agreement Options for Coherence and Consistency in the Establishment of Protected Areas beyond National Jurisdiction", *International Journal of Marine & Coastal Law*, Vol. 30, n. 4, 2015, pp. 654-673.
- Van Dyke, J.M.-Broder, Sh.P., "Particularly Sensitive Sea Areas. Protecting the Marine Environment in the Territorial Seas and Exclusive Economic Zones", *Denver Journal of International Law & Policy*, vol. 40, 2012, pp. 472-481.