

La necesaria participación de la Unión Europea en la gobernanza del espacio Ártico

*The necessary participation of the European Union
in the governance of the Arctic space*

ANA BELÉN LÓPEZ TÁRRAGA

Universidad de Salamanca

ablopez@usal.es

Resumen

Los efectos del cambio climático unidos a la reciente globalización han producido que diferentes actores tanto con presencia en el Ártico como los que no, busquen la forma de obtener beneficios económicos. Al mismo tiempo, también aparecen desafíos medioambientales a los que estos actores deberán enfrentarse para salvaguardar la estabilidad de la zona. La Unión Europea (UE), se alza como uno de los actores de peso dentro de la geopolítica ártica. En este contexto, la cooperación entre las diferentes potencias y organizaciones sería el instrumento para desarrollar una gobernanza pacífica en la región. Una cooperación que tendría como escenario de debate el Consejo Ártico. Sin embargo, el Consejo Ártico lleva rechazando a la UE el estatuto de observador permanente desde 2009. Esta comunicación propone analizar los intereses, el compromiso y el papel de la UE en la región Ártica y argumenta que una mejor comprensión entre el Consejo Ártico y la UE contribuiría sustancialmente a la paz, desarrollo y derechos humanos en los territorios árticos.

Nota biográfica: Periodista especializada en comunicación política e institucional por la Universidad de Valencia. Master en Estudios de la Unión Europea por la Universidad de Salamanca. Actualmente compagina sus estudios de Doctorado en Ciencias Sociales en esta misma institución con su trabajo como periodista en el gabinete de comunicación del Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig (Alicante).

Palabras clave: Ártico, Unión Europea, Gobernanza, Medio Ambiente, Geopolítica

INTRODUCCIÓN

Steffen M. Olsen es un joven investigador danés. El medio ambiente y el cambio climático centran su trabajo diario, que desarrolla como tantas otras muchas personas que se dedican al mundo académico. El Ártico, concretamente Groenlandia es el espacio donde desarrolla las observaciones y análisis que desde hace ya un tiempo los científicos vienen alertando de que “algo está cambiando”. Cámara en mano, como un día cualquiera en su lugar de trabajo en Groenlandia, el 14 de junio de 2019, Olsen tomó una fotografía. En ella, el científico captó dos trineos tirados por perros – en uno se encontraba su compañero, y otro iba montado él mismo –, pero ese día este transporte no se deslizaba por un lugar habitual. Los animales caminaban sobre una capa de hielo que se encontraba derretida, simulando que caminaban por encima del agua, mostrando en todo su esplendor los asombrosos poderes que el cambio climático puede tener sobre el medio ambiente. Inmediatamente, esa fotografía se volvió viral. Seguramente, el

danés nunca pensó que el tópico “una imagen vale más que mil palabras”, provocaría que aquello que los cambios que tanto tiempo lleva investigando, fueran portada de los medios de comunicación de todo el mundo (huffingtonpost.es, 2019).

El cambio climático es un hecho, y el espacio Ártico es uno de los lugares del planeta donde sus efectos están provocando mayores transformaciones. Un ejemplo evidente de ello, es la situación actual de Groenlandia, donde el calentamiento global ha provocado que este año se haya registrado la mayor pérdida de la capa de hielo, con más de 3 km³ (polarportal.dk, 2019). La modificación en los paisajes árticos con el derretimiento de los glaciares y casquetes polares están ya mostrando la fragilidad de la zona. Un espacio donde la resiliencia, es ya el modo de vida de sus habitantes, la mayoría de ellos comunidades indígenas que habitan la región desde hace cientos de años. Al mismo tiempo, el deshielo de la zona está abriendo nuevas oportunidades a nivel de recursos naturales energéticos – se estima que la región concentra entre el 25 y 30% de las reservas de gas natural, y el 13% de las de petróleo (Trillo, 2011: 31) – ; turismo, rutas de navegación y pesca.

Esta nueva tierra de oportunidades unida a la globalización ha producido que los diferentes actores internacionales, tanto como si poseen sus fronteras en el Ártico, como si no, estén buscando la forma de obtener beneficios económicos. En medio de este choque de intereses geoestratégicos y geopolíticos la Unión Europea (en adelante UE), buscan alzarse como un actor de peso de en el debate sobre el futuro del Ártico, siendo el concepto de gobernanza el motor de sus acciones y la cooperación con los diferentes actores el instrumento para desarrollarlo. Paralelamente, el Consejo Ártico (en adelante CA), el mayor foro de intergubernamental, donde se debaten todas las cuestiones referentes a este espacio. No ha aceptado todavía la solicitud de la UE como observador permanente.

A lo largo de los siguientes apartados esta comunicación se centrará en realizar un análisis sobre el concepto político de gobernanza. Para pasar a analizar la política elaborada por la UE sobre esta región en materia de cooperación y gobernanza. Así como la evolución en la misma línea temporal que ha llevado a cabo el CA respecto a la participación de la UE en el foro. Todo para demostrar que una mayor comprensión entre ambos actores a nivel global tendría como resultado un desarrollo sostenible y pacífico de la región, en pro de la paz, los derechos humanos y el medio ambiente. Evitando así cualquier tipo de confrontaciones futuras que pudieran surgir en este punto “caliente” a la par que frío, del mundo¹.

EL CONCEPTO POLÍTICO DE GOBERNANZA MULTINIVEL

El concepto de gobernanza constituye una referencia esencial a la hora de establecer unas relaciones pacíficas entre los Estados. Este es un concepto moderno, que apareció

¹ Hablar del Ártico supone hablar de un punto de tensión geopolítica histórico de la Guerra Fría. No hay que olvidar que durante este periodo ambos bloques militares se desplegaron alrededor del Océano Ártico y la OTAN y la URSS confluían en la frontera ruso-noruega. El Ártico fue un punto preparado para el ataque en todo momento, hasta que en 1987 el presidente ruso Mijaíl Gorbachov en su discurso en Murmansk zanjó todas las tensiones existentes en la región al definir la región como una “zona de paz”. A pesar de todo, a día de hoy, tras los cambios producidos por el cambio climático en la región y las posibilidades de explotación económicas, el Ártico ha cobrado de nuevo protagonismo como un punto de posibles conflictos bélicos.

en 1990 y proviene del término francés *gouvernance*. A través de la gobernanza lo que se pretendía era introducir la acción de nuevos agentes y actores sociales en los procesos de gobierno (Bassols, 2011: 9). Según la definición del profesor Joan-Eugeni Sánchez la gobernanza se concebiría como un “nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación”. De modo que habría un entendimiento fluido entre los Estados, los diferentes niveles – local, regional, nacional e internacional – y los agentes sociales².

La gobernanza también se ha definido como “el tipo de regulación típica del estado cooperativo, donde los actores estatales y no estatales participan en redes mixtas de políticas públicas/privadas” (Mayntz, 2002: 21). Complementariamente otros autores han expresado que la gobernanza está ligada a la complejidad de la sociedad, debido a que las políticas públicas forman “un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes” (Börzel, 2002).

Uniendo todas definiciones de gobernanza se puede describir el término como un “procedimiento moderno en la tarea de gobernar, que se realiza por medio del diálogo, la negociación y el esclarecimiento de metas, fortalecidas por una comunicación política eficaz”. Para completar la definición habría que introducir el concepto de poder, que en este caso estaría representado por el “aparato gubernamental”, el cual actuaría de ratificador (Bassols, 2011: 17). Las tradiciones y la cultura de cada lugar serían dos aspectos que actuarían de moderadores en la gobernanza.

Este escenario participativo, dinámico y complejo propiciado por la gobernanza es en la actualidad el idóneo para llevar a cabo los debates entorno a la a región del Ártico. La diversidad de actores, así como de intereses en los diferentes estratos de la sociedad conllevan a que haya de haber un entendimiento entre todos los actores para poder dar solución a los retos y oportunidades que ya están surgiendo en la región polar a causa del cambio climático. Esta forma de funcionar basada en la integración entre los distintos rangos de poder público, la sociedad y los ciudadanos, es la doctrina que desde hace un par de décadas está desarrollando la UE (Alli, 2013: 20). Y es el camino que pretendería seguir para desarrollar eficazmente su política en el Ártico teniendo como institución que ejerza el papel principal el CA.

EL CONSEJO ÁRTICO, LA REPRESENTACIÓN DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL

La gobernanza, y por ende la cooperación multinivel, en la zona del Ártico está representada por el CA. Este órgano nació en 1996 con la Declaración de Ottawa. Aquí, Finlandia, Noruega, Rusia, Canadá, Estados Unidos, Dinamarca, Islandia y Suecia, decidieron institucionalizar dicha cooperación utilizando como base la estrategia acordada en 1991 con la Declaración de Rovaniemi³. El CA fue diseñado jurídicamente

² La gobernanza también busca una mejora en la organización administrativa de los estado superando el sistema burocrático anterior.

³ Los acuerdo adoptados en la Declaración de Ottawa están basados en la Declaración sobre la Protección del Medio Ambiente Ártico y la Estrategia par la Protección Medioambiental del Ártico,

por los ocho estados árticos como un Foro Intergubernamental para el debate de los asuntos polares comunes, principalmente la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. Los Estados con presencia en la región son los que tienen poder para decidir las actuaciones que se llevarán a cabo, los objetivos que se han de alcanzar y las principales líneas de trabajo que se establecerán para alcanzarlos. Además, los ocho estados se comprometieron a promover actividades para resolver los problemas que requieren de una cooperación circumpolar y de asegurar la participación plena en estas actividades de las comunidades indígenas y otras poblaciones que viven en el Ártico, a excepción de aquellos que tengan que ver con la seguridad militar. Todos estos acuerdos son evaluados y revisados bianualmente (Ottawa Declaration, 1996).

Para alcanzar estos objetivos, el CA se encuentra estructurado en un complejo sistema compuesto por cuatro “subsidiary bodies”. En primer lugar se encuentran los grupos de trabajos. El segundo hace referencia a las fuerzas especiales o “task forces” ejecutadas por los grupos de trabajo. En tercer lugar se encuentran el cuerpo de experto creado para la evaluación del impacto producido por determinadas acciones sobre el terreno ártico. Por último, el foro posee un espacio reservado para cualquier otro grupo subsidiario que a su juicio fuera necesario crear (arctic-council.org, 2019).

Los ocho estados fundadores no son lo únicos participantes en el CA. Organizaciones regionales de los pueblos indígenas y otros países no árticos también pueden ser partícipes en este foro. Es en este punto donde el foro no solo muestra su papel de garante de la gobernanza en el Ártico, sino su función multinivel al aceptar en su seno a participantes con diferentes intereses en la región. La Declaración de Ottawa estableció tres tipos de estatus dentro del foro: miembros, participantes y observadores. El primero de estos tres niveles hace referencia a los Estados fundadores, que son miembros de pleno derecho. Tienen consideración de participantes las asociaciones de los pueblos autóctonos a través de sus respectivas organizaciones (Dubreuil, 2014: 133). Por último, los observadores permanentes son aquellos Estados no árticos, organizaciones internacionales e interparlamentarias o no gubernamentales que cumplen con los requisitos que exige el CA para ser admitidas (Sánchez, 2017:157).

A lo largo de los más de 20 años de vida del CA, se han ido incorporando progresivamente distintos Estados y organizaciones como observadores permanentes. A medida que el Ártico fue adquiriendo importancia las solicitudes para entrar a formar parte de la institución fueron aumentando. Sobre todo tras la presentación del informe en 2004 sobre Evaluación del Impacto Ambiental (ACIA) donde se mostraron los cambios que sufriría a corto plazo la región ártica a consecuencia del cambio climático (Koivurova, 2008:149). Este aumento repentino de solicitudes creó un clima de desconfianza hacia la figura del observador y el CA paralizó en 2009 la admisión de nuevos observadores (Tromsø Declaration, 2009). Cuatro años más tarde, en 2013, se reabrió el proceso de admisión y se concedió este estatus a seis países: Italia, Japón, China, India, Singapur y la República de Corea. Mientras que se dejó fuera a siete ONG's y organizaciones internacionales entre las que se encontraba la UE. Desde este momento, la solicitud de la UE ha sido rechazada en las diferentes reuniones bianuales celebradas en 2015, 2017 y 2019⁴.

donde se acordó cooperar entre los ocho estados de una forma global en materia de medio ambiente.

⁴ Todo apuntaba a que la presidencia de Finlandia, miembro de la UE, durante el periodo de 2017 a 2019, ayudaría a la organización internacional a adquirir el estatuto de observador permanente en el CA. Pero

LA UNIÓN EUROPEA EN EL ESPACIO ÁRTICO: UN ACTOR CON DESEOS DE PARTICIPAR EN LA GOBERNANZA ÁRTICO

El término gobernanza ha protagonizado la historia reciente de la UE. El punto de inflexión en este sentido tuvo lugar en el año 2000 con la emisión del *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Profundizar en la democracia de la Unión Europea*. Un documento con tenía como finalidad afrontar los nuevos retos comunes contando con las instituciones, los gobiernos de los Estados Miembros, agentes políticos, económicos y sociales, siempre implicándolos a todos en la toma de decisiones e implementación (Alli, 2013: 44). Este forma de entender el concepto de gobernanza multinivel, la organización ha querido volcarla en la elaboración de sus políticas regionales, así como en su intención de participar en diferentes foros intergubernamentales. En este caso, nos referiremos al CA, la institución garante de la gobernanza en el Ártico a la que la UE tiene el firme compromiso de alcanzar el estatuto de observador permanente. Un compromiso que ha estado presente desde el primer momento en el que la organización dio a conocer sus políticas sobre la región polar.

La UE sentó las bases de su política en el Ártico en 2008⁵ con la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo 'La Unión Europea y la Región Ártica'*. En este texto expresa su unión “indisoluble” a la región polar debido a una “combinación única de historia, geografía, economía y logros científicos” (COM(2008) 763 final, 2). Entre los tres objetivos políticos principales que propone la organización uno de ellos, hace referencia expresa a su deseo de participar en la mejora de la gobernanza multilateral en el Ártico. Para la organización los problemas principales en la región se encuentran en la “fragmentación del marco jurídico, la falta de instrumentos efectivos, la ausencia de un proceso global de definición de políticas y las lagunas en cuanto a la participación, implementación y ámbito geográfico” (COM(2008) 763 final: 11).

En este sentido, la UE afirma que trabajará para apoyar una sistema de gobernanza Ártico cooperativo que garantice “seguridad y estabilidad”, respete el medio ambiente y preserve el uso sostenible de los recursos. Para ello, una de las propuestas de acción que menciona su intención de aumentar su contribución con el CA, comenzando con solicitar desde la Comisión el estatuto de observadora permanente. Porque considera que el foro tiene una agenda fijada sobre el Ártico y ha ayudado a desarrollar un identidad regional.

En 2012, la Comisión emite una Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo donde hace un balance de los avances realizados en el Ártico. Esta evaluación de las políticas coincide temporalmente con la paralización de admisión de miembros como observadores permanentes en el CA. Aun así, la UE remarca en el apartado de cooperación internacional que “ha aumentado considerablemente su participación en la

tras la última reunión ministerial celebrada el pasado 7 de mayo de 2019, en Rovaniemi (Finlandia), el foro solo otorgó esta distinción a la Organización Marítima Internacional.

⁵ Antes de este momento la UE ya había puesto en marcha políticas de peso en la región Ártica. Una de las más relevantes de todas ellas fue la Dimensión Septentrional de la Política Europea de Vecindad de 1999, y que fue renovada en 2006. Era un instrumento cofinanciado entre la Unión y los Estados que formaban parte de ella: Rusia, Noruega e Islandia.

región ártica, en particular mediante su compromiso con el CA y sus miembros. El CA sigue siendo el organismo más grande para la cooperación internacional en la región” (JOIN(2012) 19 final: 18).

Un año después, en 2013, la solicitud de la UE es rechazada, aunque el CA le permite observar sus procedimientos como “invitada permanente”⁶. Esta concesión realmente no permite a la organización participar activamente en trabajo del foro. Ante esta respuesta, la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Seguridad y también comisaria de Asuntos Marítimos y Pesca, Catherine Asthon, realizó las siguientes declaraciones:

"The EU welcomes the Arctic Council's decision on the EU's application for permanent observership. The EU considers the Arctic Council a primary international forum for Arctic cooperation and looks forward to stepping up its engagement with the Arctic partners in tackling the challenges faced by this region of increasing importance. Further to previous exchanges with the Canadian authorities the EU will now work expeditiously with them to address the outstanding issue of their concern."

En este contexto temporal, Canadá fue uno de los países que vetó la entrada de la organización por el conflicto comercial de los productos derivados de las focas y las comunidades indígenas⁷.

Ocho años después de que la UE emitiera su primer documento formal sobre su política en el Ártico, la Comisión lanzó oficialmente la *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo sobre una política integrada de la Unión Europea para el Ártico*. Aquí, en el apartado de cooperación internacional relacionadas con la región, expresa que los retos a los que se enfrenta los desafíos que afectan al Ártico y las soluciones “requieren una respuesta coordinada a nivel regional e internacional” (JOIN (2016) 21 final: 15). De nuevo vuelve a manifestar su deseo y necesidad tener una presencia oficial en el CA:

“La UE continuará su participación activa en el Consejo Ártico (el principal foro para debatir sobre cooperación internacional en la región) mediante, por ejemplo, la participación y la contribución a la labor de los grupos de trabajo o de expertos pertinentes. La UE espera colaborar tanto con la actual como con las futuras Presidencias del Consejo Ártico, y espera también la rápida aplicación de su estatuto de observador en consonancia con la Declaración de Kiruna de mayo de 2013. Asimismo, la UE debería colaborar con el Consejo Ártico en cuestiones relacionadas con la gestión de los mares, así como participar en el Grupo de Trabajo del Consejo Ártico sobre Cooperación Marina (Arctic Council Task Force on Arctic Marine Cooperation)”.

Aunque de forma secundaria, de la comunicación se puede extrapolar como la UE percibe que la próxima presidencia del CA de Finlandia, estado miembro de la organización, para 2017-2019 puede ayudar a la Unión a conseguir el estatuto de observador permanente. “La próxima Presidencia finlandesa del Consejo Ártico

⁶ En 2013 el Consejo Ártico aceptó la solicitud de la UE para obtener el estatuto de observador permanente, pero aplazó la adopción de una decisión definitiva hasta que fueran resueltas de los miembros del CA abordadas por el Presidente de la Comisión Europea en su carta de 8 de mayo.

⁷ Este aspecto se desarrolla de forma más amplia en último punto.

brindará una oportunidad para llevar las ideas e iniciativas europeas al trabajo del Consejo Ártico” (JOIN (2016) 21 final: 4).

LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONSEJO ÁRTICO: UNA HISTORIA DE DESENTENDIMIENTOS

Más allá de la naturaleza jurídica que posee el CA, donde de su carácter intergubernamental interno se desprende que son los estados fundadores quienes tendrán una amplia capacidad de actuación a la hora de plantear las líneas de trabajo; mientras que en el plano externo, al carecer de personalidad jurídica, tiene una capacidad muy limitada para relacionarse con otros sujetos internacionales (Sánchez, 2017:144). La constante negativa de admisión de la UE como observador permanente por parte del CA, tiene una lectura política.

La problemática en el mercado comunitario con los productos derivados de las focas; las sanciones por parte de la UE a Rusia tras el conflicto de Crimea; y el hecho de que el papel principal en la gobernanza Ártica es de los estados, quedando en un segundo plano organizaciones como la unión, son las tres razones principales del constante veto de la UE por parte del CA a adquirir el estatus de observadora permanente.

Los productos derivados de las focas y las comunidades indígenas: la excepción Inuit

La caza de las focas ha sido esencial para la comunidad Inuit el modo de vida desde que se asentaron en la región Ártica en el año 2.000 a.C. Para esta población indígena este es el animal del que obtienen gran parte de los recursos de su vida diaria como es la alimentación o los tejidos con los que fabrican sus prendas. Pero en aquel momento no solo esta comunidad daba caza a las focas, sino que empresas internacionales atraídas por la versatilidad de los productos que se pueden extraer de estos animales, empezaron a comerciar con ellos (Riera, 2014: 181).

El medio ambiente en el que residen las focas en el Ártico, combinado con sus características biológicas⁸, hacen que la caza de estos mamíferos sea difícil y cruel. Por ello, grupos ecologistas como Greenpeace comenzaron a denunciar la cruel situación a la que estaban expuestas las focas en el Ártico donde se sacrificaban al año cerca de 300.00 (Riera, 2014:183). Para evitar esta situación en 2009, el Parlamento y el Consejo Europeo emitieron el Reglamento (CE) N° 1007/2009 sobre el comercio de productos derivados de la foca donde prohíbe “por motivos ambientales y morales, la importación de productos derivados de las focas en el mercado comunitario” (Torrecuadrada, 2015:68).

Dentro de esta medida los legisladores de las instituciones europeas tuvieron en cuenta la importancia de las focas para la comunidad inuit – la popularmente conocida como “excepción inuit – dejándolo plasmado de la siguiente forma en el artículo tres del Reglamento 737/2010 donde se establecieron disposiciones específicas sobre el comercio de productos derivados de la foca:

⁸ Las focas poseen una piel dura que además de hacerlas muy resistentes a las bajas temperaturas, las hacen fuertes al dolor y los golpes. De modo que cazarlas se convierte en una tarea un tanto complicada y en muchas ocasiones fallecen escapando de los cazadores y su cuerpo se pierde en el océano Ártico.

“No deben verse perjudicados los intereses económicos y sociales fundamentales de la población inuit [...] La caza constituye una parte integrante de la cultura e identidad de los miembros de la sociedad inuit, y como tal, está reconocida por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por consiguiente debe permitirse la comercialización de los productos de la foca”.

Esta medida afectó severamente al comercio de las poblaciones inuit de Canadá y Noruega que solicitaron al sistema de resolución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) una ronda de consultas. En su análisis la organización determinó en un primer momento que el reglamento de la UE era discriminatorio porque los productos locales elaborados por las comunidades inuit de Canadá y Noruega, no estarían disfrutando de las mismas ventajas que aquellos que era producidos por los inuit de Groenlandia⁹ (Torrecuadrada, 2015:71). Este conflicto sería la causa principal por la que Canadá vetó la admisión de la UE como observador permanente en el CA en la reunión ministerial celebrada en Kiruna (Suecia), en 2013; y posteriormente en 2015 en Iqaluit (Canadá).

Como solución a este problema, la Comisión Europea publicó la Decisión 2017/1850 donde se incluía el Gobierno de los Territorios del Noroeste de Canadá como organismo reconocido dentro de la excepción inuit.

El veto a Rusia: el conflicto de Crimea

El segundo de los conflictos a nivel político está relacionado con el conflicto de Crimea y las medidas adoptadas por la UE. Tras la anexión ilegal por parte de Rusia de la península de ucraniana de Crimea y consecuentemente la progresiva desestabilización del país, la organización mantiene desde marzo de 2014 una serie de medidas restrictivas contra este estado Ártico. Ese mismo año la organización canceló la cumbre que tenía prevista con Rusia, celebrándose en lugar de la cumbre del G-8 en Sochi, una cumbre del G-7 en Bruselas en junio. Desde entonces estos encuentros se han venido manteniendo sin contar con Rusia.

A las medidas diplomáticas, se le suman las restricciones en las relaciones económicas con Crimea y Sebastopol en las que prohíbe la importación de bienes de estos lugares; prestar servicios turísticos; exportar determinados bienes y tecnologías; y restricciones al comercio y a la inversión a sectores y proyectos de infraestructuras determinados. Además, decidió inmovilizar los bienes de 44 entidades y prohibir viajar a 170 personas por “actos que menoscaban la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania” (Consilium.europa.es, 2019). La lista de personas y entidades ha ido en aumento desde que la organización tomó la decisión de imponer este “castigo” a Rusia por sus actos.

Las sanciones en materia de intercambios económicos de determinados sectores con Rusia, la unión las ha venido prorrogando desde 2014. Límites en el acceso a los mercados de capitales primario y secundario de la UE para determinados bancos y empresas rusas; la prohibición de exportación e importación de armas; la prohibición de exportación de productos de doble, bien para uso militar o para usuarios finales

⁹ Hay que tener en cuenta que Groenlandia forma parte de la países y territorios de ultramar de la UE; mientras que las relaciones con Noruega y Canadá no van más allá del plano económico y comercial.

militares en Rusia; y la restricción al acceso del país a determinadas tecnologías y servicios sensibles que puedan utilizarse para la exploración y producción petrolíferas, son todas las medidas restrictivas que se mantienen en Rusia (Consilium.europa.es, 2019).

Estas acciones por parte de la UE durante los últimos años y que por el momento están en su gran mayoría prorrogadas hasta 2020, pueden ser otro de los motivos políticos por los que la organización no ha conseguido entrar en el CA.

El papel de los Estados Miembros de la UE en la gobernanza Ártico: el veto indirecto

Como se ha podido comprobar en apartados anteriores la UE está ligada al Ártico desde hace más de dos décadas. Aun así su política para esta región es muy joven y todavía queda mucho por avanzar. ¿Quién marca entonces el ritmo de los tiempos? Obviamente, como en todo, lo Estados Miembros. Más allá de los Estados Árticos miembros de la UE como lo son Finlandia, Suecia y Dinamarca – sin contar Noruega e Islandia que pertenecen al EEE –, otros sin presencia física en la región de sus fronteras también poseen a nivel nacional su propia política para la región polar. Es el caso de Francia, Alemania, Italia, Holanda, Polonia, España y Reino Unido (arctic-council.org, 2019). Al mismo tiempo todos ellos poseen el estatuto de observadores dentro del CA¹⁰. Este hecho supondría en cierto modo un freno para el desarrollo de las políticas en la región polar de la UE, ya que se estaría realizando un trabajo en a nivel nacional por un lado; y por otro a nivel internacional, pudiendo surgir discrepancias y conflictos de intereses.

De todo ello se desprende que la voz principal en la gobernanza ártica internacional la tienen los Estados Miembros. Son ellos lo que cooperan a través de sus políticas nacionales en los diferentes foros y organizaciones regionales, como es el CA. Mientras que la UE es un actor más. Esta es una “situación singular, al ser la única organización internacional que puede ser considerada como actor ártico, y no se ve facilitada ni desde dentro ni desde fuera: los Estados árticos de la Unión reivindican su protagonismo internacional como Estados éricos, fundamentalmente en el marco del CA; y la Unión tampoco cuenta con la complicidad de los restantes Estados árticos” (Sobrido, 2017: 515).

El desequilibrio entre las políticas nacionales de los Estados Miembros de la Unión y la propia UE, sería una de las terceras razones por los que la organización no habría obtenido a día de hoy el estatuto de observadora permanente de forma indirecta.

CONCLUSIONES

No cabe duda que una imagen vale más que mil palabras, y así lo mostró el investigador danés Steffen M. Olsen. El cambio climático una realidad y el Ártico el lugar que de mayor forma está sufriendo sus consecuencias. La comunidad internacional ha de ser consciente de todo ello y velar por la preservación del medio ambiente, más allá de los intereses que pueda tener en la zonas. Según explica el profesor francés Laurent Mayet tres son los escenarios a los que podría enfrentarse el futuro del Ártico:

¹⁰ De los trece países que poseen el estatuto de observador permanente siete son estados miembros de la UE, y uno de ellos, Suiza, pertenece al EEE.

1. El Ártico como una zona de conflicto con el CA como foro de las negociaciones
2. Los Estados y organizaciones de forma individual serán los protagonistas de la cooperación - o de lo que es lo mismo la gobernanza -.
3. Los Estados no cooperarán y actuarán de forma unilateral derivándose de todas estas actuaciones un riesgo de conflicto alto.

Entre estos tres escenarios el investigador opta por el segundo donde el futuro del Ártico vendrá dada por la gobernanza multinivel en la que habrán de participar todos los actores con intereses en la zona. En este contexto el CA es el foro indiscutible que tiene el papel de coordinar y debatir las políticas a adoptar en la región (Mayet, 2014:145).

Por su parte, la UE ha de tratar de buscar una solución a los dos conflictos políticos que tiene abiertos actualmente con Rusia y con el desarrollo de las medidas individualizadas que gran parte de sus Estados Miembros lleva a cabo, para poder así caminar hacia la admisión real como observador permanente del CA. Una admisión que se ya se está dilatando en el tiempo y que es crucial para que las propuestas para el Ártico de la UE se tengan realmente en consideración a nivel global.

BIBLIOGRAFÍA

(Pendiente de completar)