

La Strategia dell'Unione europea per l'Artico fra conservazione delle risorse biologiche marine nell'era del riscaldamento globale, relazioni con Stati terzi e tutela dei diritti delle popolazioni indigene

Cristiana Fioravanti (Professore ordinario di diritto dell'Unione europea – Università degli Studi di Ferrara) – 5 marzo 2022

SOMMARIO: 1. La Strategia dell'Unione europea per l'Artico e le sue sfide locali e globali: gli effetti del riscaldamento globale sulla conservazione delle risorse biologiche marine. – 2. La Strategia come “banco di prova” delle relazioni fra Unione europea e Stati terzi. – 3. La rilevanza della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni nella Strategia e negli accordi dell'Unione in materia di pesca nella regione artica.

1. La politica dell'Unione europea per la cooperazione internazionale volta a contrastare le conseguenze derivanti dal cambiamento climatico e a favorire la stabilità nella regione artica trova un nuovo punto d'approdo nell'adozione della comunicazione congiunta “*Un impegno rafforzato dell'UE per un Artico pacifico, sostenibile e prospero*” (eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52021JC0027; sul ruolo dell'Unione europea in Artico, v. N. LIU, E. KIRK, T. HENRIKSEN, *The European Union and the Arctic*, Leiden-Boston, 2017; A. STEPIENT, T. KOIVUROVA, P. KANKAANPAA (eds.), *The Changing Arctic and the European Union*, Leiden, 2015; K. KEIL, A. RASPOTNIK, *The European Union's Gateways to the Arctic*, in *European Foreign Affairs Review*, 2014, p. 101 ss.; T. KOIVUROVA ET AL., *The Present and Future Competence of The European Union in the Arctic*, in *Polar Record*, 2012, p. 361 ss.; M. PIEPER, *The European Union as an Actor in Arctic Governance*, in *European Foreign Affairs Review*, 2011, p. 227 ss.; in generale, per una visione d'insieme sugli sviluppi della situazione politica ed economica in Artico, A. PIETROBON (ed.), *The Arctic. New Political and Legal Perspectives*, *Quaderno della Fondazione Venezia per la Ricerca sulla Pace*, Torino, in corso di pubblicazione).

Rispetto agli orientamenti strategici del passato, la nuova Strategia europea in Artico svela la piena consapevolezza dei rischi che il riscaldamento globale determina in questa fragile regione, esposta ad una minaccia che ha ormai raggiunto “*un punto critico senza precedenti*” a causa

dell'assottigliamento della calotta glaciale e del disgelo del permafrost in tutto l'Artico, con conseguenze che colpiscono in modo diretto la regione e il suo ecosistema, ma il cui esito si estende all'intero pianeta.

Lo scioglimento dei ghiacciai e l'aumento della temperatura delle acque mostrano del resto già da tempo i loro effetti non solo sull'ecosistema, ma anche sull'accesso alle possibilità di pesca in Artico: alcune risorse si spostano a nord verso acque più fredde, mentre altre migrano nelle acque del circolo polare per effetto dell'innalzamento delle temperature marine; la progressiva riduzione della calotta artica consente inoltre l'accesso, anche a fini di sfruttamento delle risorse della pesca, in aree sino ad ora precluse dai ghiacci (European Parliament, *Fisheries management and the arctic in the context of climate change*, 2015, op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/31cfd898-86ac-11e5-b8b7-1aa75ed71a1/language-en; v. inoltre E. PAPASTAVRIDIS, *Fisheries Enforcement on the High Seas of the Arctic Ocean: Gaps, Solutions and the Potential Contribution of the European Union and Its Member States*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2018, p. 324 ss.; O. A. MISUND ET AL., *Norwegian Fisheries in the Svalbard Zone since 1980. Regulations, Profitability and Warming Waters Affect Landings*, in *Polar Science*, 2016, p. 312 ss.; L. ZOU, *Stirred Water Under the Ice Cap: An Analysis on A5's Stewardship in the Central Arctic Ocean Fisheries Management*, in *Arctic Yearbook*, 2016, p. 411 ss.).

2. Nella nuova Strategia il tema della conservazione e della gestione sostenibile delle risorse biologiche marine acquista, nel confronto con quella del 2016, un'importanza crescente e trasversale. La gestione delle risorse della pesca costituisce infatti, già nel quadro delle priorità contemplate dal primo obiettivo della Strategia là dove sono delineate le azioni di “*cooperazione politica nel nuovo contesto geopolitico*”, la leva su cui sviluppare i futuri rapporti con la Groenlandia. Al nuovo accordo di *partenariato per la pesca sostenibile*, la cui entrata in vigore ha preceduto di pochi mesi la Strategia, si riconosce un ruolo decisivo - “*una tappa fondamentale*” è scritto nella Comunicazione - nella cooperazione di lunga data tra Groenlandia e Unione europea, tanto da identificarlo come il tassello su cui ampliare il partenariato. Si tratta – a ben vedere – di una priorità destinata a concretizzarsi nell'istituzione di una sede della Commissione a Nuuk per assicurare – come si sottolinea nella Strategia - una presenza permanente dell'UE in Groenlandia volta a “*rafforzare il partenariato e la visibilità delle azioni dell'UE sul campo*”.

Del resto, lo sfruttamento delle risorse biologiche del mare costituisce materia d'interesse prioritario dell'Unione anche nell'ambito del secondo obiettivo contemplato dalla nuova Strategia, teso a rafforzare “*la resilienza dell'Artico ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale*” e a contrastare lo “*sfruttamento non sostenibile delle risorse naturali*”. L'asse 4 di tale obiettivo focalizza infatti l'impegno dell'Unione per i fini della piena attuazione dell'accordo per impedire la pesca non regolamentata nelle acque d'altura del Mar Centrale Artico il cui fine è per l'appunto la salvaguardia

del suo ecosistema marino, nel rispetto del “*principio precauzionale e scientifico nei confronti di qualsiasi futura attività di pesca*”. L’Unione europea, che ha contribuito in modo significativo ai negoziati e ha proceduto all’approvazione in tempi rapidi dell’accordo, intende sostenerne “*la sua rapida attuazione, comprese l’istituzione del programma scientifico congiunto, le misure di conservazione e di gestione per la pesca sperimentale e le necessarie disposizioni istituzionali*”.

La Strategia non manca inoltre di sottolineare, ancora con riguardo all’obiettivo strategico del contrasto al cambiamento climatico e alle conseguenze sull’ecosistema, l’apporto dell’Unione nella gestione sostenibile delle risorse biologiche marine presenti nello spazio marino subartico e artico, rinnovandone l’impegno per consolidare e sviluppare “*relazioni sostenibili con i suoi partner nella regione, quali l’Islanda, la Norvegia, il Regno Unito, la Groenlandia e le Isole Fær Øer*” (per un quadro d’insieme relativo agli accordi nordici in vigore per il 2022 v. ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/international-agreements/northern-agreements_en).

Emerge dunque con più nitidezza il filo rosso che attraversa la nuova Strategia per l’Artico nel rafforzamento del ruolo dell’Unione europea nella conservazione - prima ancora che nello sfruttamento sostenibile - delle risorse della pesca e dell’ecosistema della regione artica complessivamente riguardata, in continuità con gli obiettivi su cui si è consolidata l’azione (interna ed esterna) in materia dell’Unione (R. BARNES ET AL., *Introduction: External Aspects of the European Union Common Fisheries Policy*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2020, p. 5 ss.; R. CHURCHILL, *The European Union as an Actor in the Law of the Sea, with Particular Reference to the Arctic*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2018, p. 290 ss.; R. CHURCHILL, D. OWEN, *The EC Common Fisheries Policy*, Oxford, 2010; E. PEÑAS LADO, *The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability*, Chichester, 2016; J. WAKEFIELD, *Reforming the Common Fisheries Policy*, Abingdon, 2016.). Se l’obiettivo di fondo è quello di contribuire alla cooperazione nella gestione delle risorse biologiche marine della regione artica al fine di salvaguardarne la consistenza e la sostenibilità a fronte delle conseguenze derivanti dal cambiamento climatico, ben si comprende allora che lo sforzo sia quello di rafforzare la solida rete di accordi e intese che l’Unione ha intessuto, già a partire dagli anni ottanta, con gli Stati artici e con la Norvegia in particolare (A. ØSTHAGEN., A. RASPOTNIK, *Partners or Rivals? Norway and the European Union in the High North*, in N. LIU, E. KIRK, T. HENRIKSEN, *The European Union and the Arctic*, cit., p. 97 ss.).

In questo quadro consolidato di cooperazione resta tuttavia irrisolto un conflitto d’interessi proprio con la Norvegia con riguardo all’accesso alle risorse della pesca nella zona di protezione marina delle isole Svalbard. A seguito della decisione del governo norvegese di istituire una zona di 200 miglia marine al largo delle isole sono stati infatti introdotti divieti di pesca riguardanti talune specie e limiti d’accesso alle acque di questo spazio

marino. Per parte sua, l'Unione europea ha purtuttavia deciso di prevedere annualmente, a partire dal 2018, un numero definito di autorizzazioni per la pesca della grancevola da assegnare a pescherecci della flotta di taluni suoi Stati membri nelle acque delle Svalbard (da ultimo v. il regolamento (UE) n. 2022/109 del Consiglio del 27 gennaio 2022 che fissa, per il 2022, le possibilità di pesca per alcuni stock ittici e gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque dell'Unione e, per i pescherecci dell'Unione, in determinate acque non dell'Unione). Ne è così derivato un contenzioso che è addirittura culminato nel sequestro da parte della guardia costiera norvegese di un peschereccio lettone impegnato nella pesca della grancevola nelle acque delle Svalbard. Gli sviluppi giudiziari conseguenti – anche il Tribunale dell'Unione europea è stato coinvolto nella vicenda (ordinanza del 30 gennaio 2020, causa T-293/18, *Lettonia c. Commissione europea*) – hanno fatto emergere con tutta evidenza la divergenza di posizioni fra l'Unione europea e la Norvegia con riguardo, per l'appunto, all'accesso alle risorse della pesca nelle acque delle Svalbard, a tutt'oggi irrisolta (E. NYMAN, R. TILLER, *Is there a court that rules them all? Ocean disputes, forum shopping and the future of Svalbard*, in *Marine Policy*, 2020, p. 1 ss.; A. ØSTHAGEN., A. RASPOTNIK, *How Much Is the Fish? When Foreign Policy Meets Fishing Interests in the EU's Arctic Endeavour*, in *International Relations*, 2020, p. 1 ss.; ID., *Crab! How a Dispute over Snow Crab Became a Diplomatic Headache between Norway and the EU*, in *Marine Policy*, 2018, p. 58 ss.; V. SCHATZ, *The Snow Crab Dispute on the Continental Shelf of Svalbard: A Case-Study on Options for the Settlement of International Fisheries Access Disputes*, in *International Community Law Review*, 2020, p. 455 ss.; R. STEENKAMP, *Svalbard's 'Snow Crab Row' as a Challenge to the Common Fisheries Policy of the European Union*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2020, p. 106 ss.; J. ØYSTEIN, *The Svalbard Treaty and Norwegian Sovereignty Arctic Review in Law and Politics*, 2020, arcticreview.no/index.php/arctic/article/view/2348/4675; C. ROSSI, *Norway's Imperiled Sovereignty Claim over Svalbard's Adjacent Waters*, in *German Law Journal*, 2017, p. 1498 ss.).

Non per nulla nella Strategia per l'Artico, l'Unione ha inteso ribadire che “*il regime giuridico internazionale che disciplina le Svalbard e le loro acque deve essere pienamente rispettato*”, sottolineando che “*nell'ambito della sua competenza esclusiva in materia di conservazione delle risorse biologiche marine, l'UE rappresenta 22 Stati membri che sono parti contraenti del trattato di Spitsbergen (trattato delle Svalbard) sottoscritto a Parigi nel 1920*”. La composizione del conflitto richiede – tanto più nell'ottica della nuova Strategia - la cooperazione fra le Parti e, a tal fine, la ricerca di una soluzione potrebbe essere favorita dal negoziato per la revisione dell'accordo in vigore con Norvegia dal 1980, in vista del quale la Commissione si è peraltro già attivata (European Commission, *Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations for a new fisheries agreement between the European Union and the Kingdom of Norway*,

COM(2020) 787 final, 9 dicembre 2020, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0787&from=it).

3. Al di là dell'impegno dell'Unione nella cooperazione per la gestione delle risorse, la Strategia dell'Unione per l'Artico pone l'accento – nel quadro del terzo e ultimo obiettivo che individua le molteplici azioni volte a “stimolare una transizione verde, blu e digitale innovativa” - sull'importanza della “partecipazione costruttiva al processo decisionale a tutti i livelli” delle popolazioni indigene quale “parte integrante della politica dell'UE per l'Artico” e sulla rilevanza, in tutte le relazioni dell'Unione europea nella regione artica, della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni (K. DOODS, *'Real interest'? Understanding the 2018 Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean*, in *Global Policy*, 2019, p.542 ss.; A. STEPIEN, T. KOIVUROVA, A. GREMSPERGER, H. NIEMI, *Arctic Indigenous Peoples and the Challenge of Climate Change*, in E. TEDSEN, S. R. CAVALIERI, A. KRAEMER (eds.), *Arctic Marine Governance: Opportunities for Transatlantic Cooperation*, Heidelberg, 2014, p. 71 ss.).

Alla Dichiarazione – essa pure definita parte integrante della politica dell'Unione in materia di diritti umani – si è ancora dunque l'impegno dell'Unione al fine di “promuovere i diritti e le libertà dei popoli indigeni in linea con la convenzione n.169 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO)” e di “incoraggiare la piena consultazione e cooperazione con i popoli indigeni, tenendo presente il principio del consenso libero, previo e informato, prima di adottare e attuare misure che possono riguardarli direttamente”.

Nella complessa materia della cooperazione per la gestione sostenibile e la conservazione delle risorse biologiche del mare e degli ecosistemi artici assume dunque peso una questione – l'effettiva tutela dei diritti delle popolazioni indigene e il loro coinvolgimento nei processi decisionali - che per troppo tempo era rimasta sullo sfondo e che invece la Strategia per l'Artico ora qualifica come parte integrante della politica dell'Unione europea in questa regione anche nel quadro della gestione delle risorse. Sotto questo profilo, del resto, l'impegno dell'Unione – tutto da verificare negli sviluppi concreti (V. SCHATZ, *The Incorporation of Indigenous and Local Knowledge into Central Arctic Ocean Fisheries Management*, in *Arctic Review on Law and Politics*, 2019, p. 130 ss.) – trova peraltro già effettivo riconoscimento nell'accordo di partenariato con la Groenlandia e a livello multilaterale, sia pure con sfumature diverse, nell'accordo per il Mar Centrale Artico.

L'accordo di partenariato per la pesca sostenibile e il relativo Protocollo fra l'Unione europea, il governo della Danimarca e il governo autonomo della Groenlandia è stato definitivamente approvato dall'Unione nel novembre 2021 (decisione del Consiglio (UE) n. 2021/2043 del 18 novembre 2021 relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea, da una parte, e

il governo della Groenlandia e il governo della Danimarca, dall'altra, e del relativo protocollo di attuazione. V. MC. ERITJA, *Strengthening the European Union—Greenland's Relationship for Enhanced Governance of the Arctic*, in N. LIU, E. KIRK, T. HENRIKSEN, *The European Union and the Arctic*, cit., p. 65 ss.).

Tale accordo, che sostituisce l'accordo di partenariato del 2007, assicura alla flotta dell'Unione l'accesso agli stock già contemplati nel precedente regime, secondo le possibilità di pesca ora concordate. Il Protocollo, che è destinato a rimanere in vigore per i prossimi quattro anni, regola non solo le nuove modalità di calcolo della contropartita finanziaria, ma anche l'entità dell'importo destinato a promuovere lo sviluppo sostenibile del settore della pesca in Groenlandia, secondo la pianificazione convenuta dalle Parti (sugli accordi di partenariato per una pesca sostenibile, v. J. M. SOBRINO HEREDIA, G. A. OANTA, *The Sustainable Fisheries Partnership Agreements of the European Union and the Objectives of the Common Fisheries Policy: Fisheries and/or Development?* in *Spanish Yearbook of International Law*, 2015, p. 61 ss.).

La nuova disciplina pattizia, che richiama nel Preambolo l'importanza della cooperazione nella regione artica rafforza dunque l'impegno reciproco nella promozione dell'uso sostenibile delle risorse biologiche del mare della zona economica esclusiva della Groenlandia, in una visione di lungo termine. Nel confronto con la disciplina previgente, il nuovo accordo di partenariato mostra dunque differenze di rilievo. Anzitutto, nel trasporre i principi cardine dell'azione dell'Unione nella gestione esterna delle risorse alla luce del regolamento di base sulla politica comune della pesca, il nuovo regime pattizio pone particolare attenzione nell'individuazione dei criteri da utilizzare per la determinazione delle "eccedenze" assegnate alle possibilità di pesca dell'Unione. A tal fine, l'accordo prevede infatti che debbano considerarsi non solo – come già era previsto nella previgente disciplina - le evidenze che derivano dai migliori pareri scientifici e l'incidenza delle misure di conservazione disposte dalle organizzazioni regionali di pesca, ma anche gli esiti della valutazione delle ripercussioni derivanti dall'accordo sull'industria della pesca locale.

Ma la differenza di maggior rilievo rispetto alla preesistente disciplina è rappresentata dai contenuti della clausola di rispetto dei diritti umani. È previsto infatti l'obbligo per le Parti di rispettare non solo i diritti fondamentali consacrati nella CEDU ma anche della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni. Il mancato rispetto dell'obbligo convenzionale può tradursi – in caso di violazione – nell'attivazione del meccanismo di sospensione dell'accordo. Infatti, l'art. 16 dell'accordo prevede che se una delle Parti "*constati una violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni*", possa notificare all'altra la sospensione. In tal caso, è però d'obbligo per le Parti investire della controversia la Commissione mista istituita dall'accordo al fine di pervenire

a una composizione del conflitto. Inoltre, va notato che la procedura di sospensione trova applicazione se, considerato il suo *status* di regione autonoma della Danimarca, la violazione deriva dall'esercizio di competenze che sono attribuite alla Groenlandia. Le Parti dunque, in tal modo, conferiscono valore normativo alla Dichiarazione medesima, che di per sé è un atto di *soft law*, facendo così registrare un progresso nella prassi verso il consolidamento dei principi contenuti nella Dichiarazione.

Del resto, il coinvolgimento delle popolazioni indigene nelle scelte di gestione e di conservazione delle risorse biologiche marine è un punto qualificante anche dell'accordo che istituisce nel Mar Centrale Artico il divieto di pesca commerciale non regolamentata. L'Unione europea ha partecipato attivamente ai negoziati e ha anche proceduto in tempi contenuti a concludere l'*iter* interno di adesione (decisione (UE) n. 2019/407 del Consiglio del 4 marzo 2019, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, di un accordo volto a impedire la pesca non regolamentata nelle acque d'altura del Mar Glaciale Artico centrale. V. A. SERDY, *The Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean: An Overview*, in *Ocean Yearbook Online*, 2019, p. 401 ss.).

Scopo dell'accordo per cui è prevista un'iniziale durata di 16 anni è impedire la pesca commerciale non regolamentata, al fine di assicurare che le attività di pesca nella zona coperta dal regime convenzionale rispettino le misure provvisorie di conservazione e gestione della pesca concordate dalle Parti e quelle eventualmente adottate in seno ad organizzazioni di gestione della pesca. Il riferimento è alla Commissione per la pesca nell'Atlantico nord-orientale (NEAFC) che ha competenza ad adottare misure di conservazione e gestione in una parte delle acque d'altura dell'Oceano Artico Centrale. L'accordo già prefigura la possibile futura istituzione di un'organizzazione *ad hoc*, se le evidenze emerse ad esito dei programmi di ricerca dovessero orientare le Parti alla gestione della pesca in questo spazio marino.

Allo stato attuale, la pesca sperimentale, consentita dall'accordo nel quadro delle misure concordate dalle Parti e in modo da non pregiudicarne l'obiettivo, assolve dunque alla finalità di rafforzare la ricerca scientifica con riguardo non solo allo stato e alla consistenza delle risorse ittiche, ma anche degli ecosistemi. Elemento qualificante dell'accordo è la prevista adozione di un programma comune di ricerca destinato a coinvolgere le Parti in una stretta cooperazione. Ed è proprio sotto questo profilo che assume rilievo la previsione che il programma di ricerca debba confrontarsi anche con le conoscenze delle popolazioni autoctone e locali. A tal fine, l'accordo prevede dunque la partecipazione dei rappresentanti delle comunità dell'Artico e delle popolazioni autoctone in seno ai comitati istituiti per assicurarne l'attuazione. Si tratta – a ben vedere – di una prospettiva che il Consiglio dell'Unione europea ha inteso valorizzare anche nella *Comunicazione su oceani e mari*, non solo sotto il profilo dell'apporto delle conoscenze tradizionali e locali delle popolazioni indigene, ma anche al fine di supportare “*the commitment to consult and cooperate with Arctic*

indigenous peoples and local communities and support their meaningful engagement in Arctic Council Activities” (Council conclusions on Oceans and Seas, 19 November 2019, 14249/19, www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/11/19/oceans-and-seas-threatened-by-climate-change-council-adopts-conclusions/).