



3.30 • Integração regional e multilateralismo

O Conselho do Ártico

O CONSELHO DO ÁRTICO (doravante, AC) é um fórum intergovernamental que nasceu focado em questões de proteção do meio ambiente naquela região e ancorado em temas ligados à proteção de formas sustentáveis de desenvolvimento. Inclui oito “Estados membros” que dele foram fundadores, e que em 1991 assinaram a Estratégia Ártica de Proteção do Meio: Canadá, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega, Rússia, Suécia e EUA. Juntam-se-lhes seis “grupos indígenas” da região ártica, com estatuto de “participantes permanentes”, organizados num Secretariado de Grupos Indígenas (IPS): a Associação Internacional Aleuta (AIA), o Conselho Atabasco do Ártico (AAC), o Conselho Internacional Gwich'in (GIC), o Conselho Inuit Circumpolar (ICC), a Associação Russa dos Povos Indígenas do Norte (RAIPON), e o Conselho Saami (SC).

Mal o CA foi formalmente estabelecido, em 1996, estes “participantes permanentes” e o seu Secretariado foram inseridos na estrutura intergovernamental desenhada em 1991; em boa verdade, de maneira informal o processo foi encetado antes disso, visto que o IPS começou os seus trabalhos em 1994. O seu papel tem sido o de facilitador das contribuições prestadas por todos os “participantes permanentes” e, para o efeito, o Secretariado tem-se dedicado a garantir uma assistência continuada às várias tarefas em que todos se têm vindo a embrenhar. Somam-se a estas entidades um número crescente de outros Estados e organizações na qualidade de “observadores acreditados”. O Conselho do Ártico reúne-se, a nível ministerial, de dois em dois anos, para coordenar e supervisionar os seus seis grupos de trabalho. Funcionários séniores do Conselho têm encontros mais frequentes com o intuito de garantir uma supervisão continuada das operações e actividades do Conselho entre os encontros ministeriais bienais¹.

O Conselho do Ártico face às mudanças em curso

As actividades, projectos e eventos deste Conselho têm naturalmente vindo a adquirir conteúdos mais “políticos”. Com efeito, tanto a descoberta de reservas de hidrocarbonetos (confirmadas ou estimadas), quanto a sua navegabilidade em cada vez mais percursos e em períodos que anualmente têm vindo a crescer, têm militado a favor de uma importância político-estratégica mais geral para a região ártica e, em consequência, aumentando a sua centralidade geopolítica no quadro de uma bacia cada vez mais conectada com as grandes bacias oceânicas a ela contíguas e adjacentes, designadamente a do Atlântico e a do Pacífico. Com efeito, o aquecimento global e o desaparecimento correlativo da calota ártica – processos que estão a ocorrer a par com desenvolvimentos tecnológicos de fundo – tornaram a perfuração dos leitos

marinhos do Ártico num projecto cada vez mais facilmente exequível; e mais interessante, dada a presença comprovada de grandes reservas de petróleo e gás natural no subsolo submarino de grande parte da região. Acresce o facto de o degelo (cujo pico foi atingido no Verão de 2014) ter vindo a tornar cada vez mais transitáveis – embora para já tão-só por barcos quebra-gelos especialmente preparados para o efeito – tanto a chamada *Northwestern Passage* (sobre o Alasca, o Canadá e a Gronelândia) como a muito mais longa *Northern Route* (sobre a Federação Russa e a Noruega), com todas as implicações que isso tem para o trânsito económico da zona.

Em resultado, a tentação de uma ‘corrida ao Norte’ é por isso enorme². Por um lado, a estimativa geralmente aceite é de que um quarto das reservas de petróleo e gás natural disponíveis no planeta estão localizadas debaixo da calota. Por outro, sendo seis dos oito Estados membros do CA ribeirinhos (o Canadá, a Dinamarca – pela via do seu controlo da Gronelândia –, os EUA – com o seu Alasca –, a Islândia, a Noruega, e a Federação Russa), podem invocar direitos sobre o leito marítimo em causa – e isto numa conjuntura na qual nem o enquadramento legal nem a moldura institucional disponíveis fornecem as respostas definitivas e pacíficas que seriam de desejar. À entrada, em meados de 2013, de novos Estados observadores no Conselho, como a China, a Índia, a Itália, o Japão, Singapura e a Coreia do Sul, seguiu-se o pedido de adesão, com o mesmo estatuto, de Espanha e, depois, Portugal. O que, decerto, pelo menos implicitamente, tornará mais complicados os processos internos de tomada de decisão.

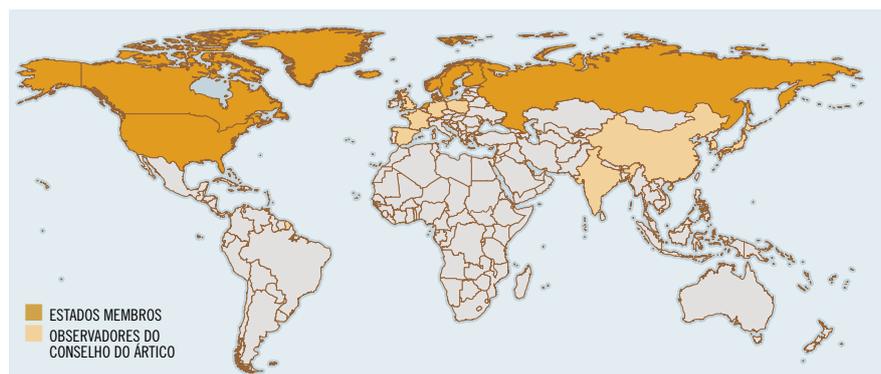
Talvez o mais preocupante seja a aparente indisponibilidade dos seis Estados que confinam com o mar Ártico – e que portanto podem vir a exercer direitos soberanos sobre sectores dele – para criar mecanismos de governação para a região. Em encontros internacionais, todos professam ser possível um entendimento geral com base nos quadros jurídico-institucionais existentes,

mas nem sempre tal se verifica. Na realidade, os problemas que hoje vimos agravar-se vêm de trás.

De uma nova Guerra Fria a “guerras frias”?

A Rússia foi o primeiro Estado a ensaiar oficialmente, logo em 2001, uma tentativa de asserção de direitos sobre o leito marítimo do Ártico, ao registar como seu o extenso Lomonosov Ridge, uma cadeia de montanhas submarinas que estariam ligadas à Sibéria, como uma extensão da sua plataforma continental. A área em causa é muito extensa, com uma superfície total de 1.191.000 km². A resposta das Nações Unidas foi a de que seria precisa informação geológica mais fidedigna do que a disponível para que esse pedido fosse aceite. A 1 de Agosto de 2007, Moscovo deu instruções a um dos seus submarinos – que supostamente estaria a cartografar os fundos marinhos – e que lá hasteou uma bandeira russa, no que foi encarado por muitos dos observadores internacionais como uma provocação hostil. No mês de Setembro seguinte, a Rússia enviou uma expedição para o Ártico com o intuito de invocar os seus direitos sobre muitas das reservas de petróleo e de gás natural lá existentes, e a 20 de Setembro, declarou ter “provado” que *the Arctic seabed belongs to Russia*. A 14 de Julho de 2008 os russos começaram a enviar barcos de guerra para patrulhar as águas do Ártico – pela primeira vez desde o fim da guerra fria. Em 2014 e em 2015, em plena crise resultante da anexação da Crimeia por Moscovo e da invasão russa de largas parcelas do leste da Ucrânia, o Kremlin começou a enviar tropas para bases reabertas no seu norte ártico, abrindo outras, e conduzindo exercícios militares que têm vindo a acelerar o seu ritmo e a sua escala.

Tudo indica que a Rússia venha a ver as suas pretensões (para não falar da sua actuação intempestiva) continuar a ver-se desafiadas no que toca à afirmação segundo a qual a cadeia de montanhas submarinas Lomonosov de montanhas submarinas



Geografia(s) do Ártico.

Fonte: Wikipédia, (disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Conselho_%C3%81rtico)

seria, efectivamente, uma parte da sua plataforma continental. É de esperar que a Rússia venha a ver as pretensões contestadas pelo Canadá, pelos EUA e pela Dinamarca. Manteve até há pouco tempo uma disputa com a Noruega relativa aos direitos sobre uma parte do mar de Barents (centrada em parte no arquipélago de Svalbard e a sua plataforma), que parece resolvida. Mas não é só a Federação Russa: outros conflitos há na região, aos quais é dúbio que o Conselho do Ártico consiga por si só acudir, de fronteiras marítimas contestadas entre os EUA e o Canadá (estas disputas relativas a um triângulo no mar de Beaufort), e uma outra relativa à pequena ilha de Hans, reivindicada, em simultâneo, pela Dinamarca e por Ottawa. Mesmo uma leitura superficial da situação põe em evidência não só as consequências potencialmente perigosas da marginalidade tradicional do Ártico, mas também os riscos inerentes ao aumento da sua centralidade. Não existe, de facto, nenhuma entidade multilateral robusta para o Ártico, sejam quais forem os ‘consensos’ professados. Pior, não há nenhuma arquitetura multilateral de segurança na região, pese embora a plausibilidade cada vez maior de disputas para o seu controlo. Apesar de vários Estados ribeirinhos terem insistido na capacidade de cada um deles resolver potenciais disputas com os seus vizinhos quanto à partilha, muitas das suas actuações económicas, políticas, jurídicas, e militares recentes demonstram a fraqueza e o sentido político-oratório desta convicção. As consequências potenciais não são as melhores.

Insuficiências institucionais, lacunas normativas, e conflitualidade

Por detrás da retórica consensualista, os factos falam por si. Lamentavelmente, e apesar da relutância dos Estados árticos em enriquecer a moldura multilateral da região, na sua maioria estão a desenvolver meios unilaterais que ampliem a sua capacidade individual de actuação no terreno. É certo que em 2011 foi assinado um Acordo de Busca e Salvamento, e que se tem falado da promulgação de um ‘Código Polar’, que se prevê venha a entrar em vigor em 1 de Janeiro de 2017. Tal pode constituir um quadro uniforme de regulamentação, que decerto irá proporcionar a operação mais segura dos navios e a protecção do ambiente, sobretudo em matéria de proibição de descargas de petróleo, de substâncias tóxicas, de águas de limpeza ou de lixo³. Como também certo é que, em 1973, apenas tinha sido celebrado um *Polar Bear Treaty* (um Acordo para a Conservação de Ursos Polares), nominalmente relativo à protecção destas populações no Canadá, nos EUA, na então URSS, na Noruega e na Dinamarca (Gronelândia) – o que fazia sentido como mecanismo de criação de confiança num quadro de desanuviamente bipolar em período de *détente*, que era manifestamente pouco. Hoje há mais, mas o enquadramento normativo internacional continua, todavia, imaturo e fragmentário. É dúbio, face aos desafios contemporâneos, que tais gestos e passos avulsos se revelem suficientes.

A verdade é que o Canadá, os Estados Unidos, a Noruega e a Rússia estão a ampliar as suas forças

NOVAS ROTAS E NOVOS QUADROS NORMATIVOS

De acordo com o Chatham House International Law Discussion Group, num texto intitulado “The Arctic and Climate Change” (Fev. 2008), *«The UN Secretary General has noted that in the last three decades there have been declines in the extent of Arctic sea ice of 8.9 percent in September and 2.5 per cent per decade in March; sea-ice thickness has also continued to decline since the 1950s (report dated 31.8.07 to the UN General Assembly on oceans and the law of the sea). The end result will be a mainly ice-free Arctic Ocean in summer by 2100 or earlier with the following implications for navigation: 1. Increased tanker and other traffic within the region resulting from increased oil and gas activities since these resources will be rendered more accessible. 2. Ice melt will open up passages for navigation (e. g. bypassing Panama Canal in navigating between North America and China, cutting as much as 6500km from the journey). A round-trip from London to Tokyo would reduce to 9950 miles from 13,000 via Suez or from 14,300 via Panama»*. Estas reduções são impressionantes, e o aumento na conectividade das bacias oceânicas muito maior do que antes. Como afirmou numa entrevista, a 26 de fevereiro de 2015, a investigadora e professora portuguesa Sandra Balão aquando do lançamento do seu livro *Em Caso de Guerra* (que contém um capítulo que apelidou de “O Ártico no século XXI – Geopolítica e Guerra”), *«capacidades de investigação e desenvolvimento nas ilhas atlânticas, transportes turísticos e portos, designadamente o de Sines, são alguns dos ativos portugueses que poderiam beneficiar com a abertura de novas rotas pelo Ártico»*. Um muito útil estudo sobre o enquadramento legal e institucional e as suas insuficiências regionais é o de David Liakos and Joseph Szela (2008), com o título “Arctic Sovereignty”, publicado pela International Law Commission, citando aqui uma das suas partes relevantes quanto a este ponto: *«[T]he one international treaty that is the most relevant for the arctic region is the United Nation Convention on the Law of the Sea. The Convention is known as the ‘constitution of the oceans’. It has codified existing customary international maritime law and it created new elements of international ocean governance. While the Convention was completed in 1982, it did not come into force until 1994. Among the arctic nations, Iceland ratified it in 1984, Finland, Sweden, Norway ratified in 1996, Russia in 1997, Canada in 2003 and Denmark in 2004. However, the United States has not ratified the treaty... it is unclear how the US can join the specific bodies created by it. UNCLOS provides the foundation for international ocean governance. However its impact in the Arctic is not understood. While it provides guidance for the rights and responsibilities of international straits and their use for international navigation, the treaty does not provide an answer to whether or not the Northern Sea Route and the Northwest Passage are international straits or internal waters. The Convention does provide alternatives to resolve the dispute but does not compel the states parties to resolve their differences»*. Para uma excelente colectânea recente de artigos sobre A Convenção de Montego Bay, ver, por todos, o volume coordenado por Marta Chantal Ribeiro (2014), *30 Anos da Assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*, Coimbra Editora.

de segurança regional. Os EUA continuam a manter uma poderosa força militar no Alasca, onde tinham, antes da crise russo-ucraniana, vinte e seis mil soldados permanentemente estacionados, apoiados por três esquadrilhas de vinte e dois caças F-15 cada, bem como um número substancial de AWACS de vigilância electrónica. Entre 2014 e 2015 o número aumentou em flecha. O Ministério da Defesa da Noruega anunciou na Primavera de 2008 que a prioridade maior da sua política de segurança e defesa era doravante ‘o Norte’. Publicitou também o facto de que o seu orçamento de defesa iria começar a crescer de maneira sustida, designadamente por via da construção, em instalações espanholas, de cinco fragatas com capacidades árticas. Em inícios de 2015, Oslo conduziu (a partir de 9 de Março) em Finnmark, no seu extremo norte, os maiores exercícios militares noruegueses empreendidos desde 1945. O Canadá recomeçou, em 2002, o seu programa de treino no Ártico. Anunciou que tinha dado início à construção de seis a oito navios de patrulhamento externo especificamente desenhados para operar em gelos com apenas um ano. Para além disso, os canadianos também estão a construir uma base de reabastecimento no Ártico profundo de modo a garantir uma melhor vigilância – incluindo o lançamento de satélites equipados com sistemas modernos de radar e a conduzir na região exercícios militares de peso, muitas vezes em conjugação com os norte-americanos.

Todos eles aceleraram o passo de maneira desmesurada depois do desencadear dos funestos conflitos

iniciados na Praça de Maidan, em Kiev, em finais de 2013. Moscovo anunciara, em 2007, que iria reconstruir a Marinha de Guerra, e, depois da construção de um enorme quebra-gelos nuclear, teve início a criação de uma nova Esquadra para o Norte. No primeiro fim-de-semana de Fevereiro de 2015, o Kremlin decidiu levar a cabo exercícios militares navais no Ártico, envolvendo submarinos nucleares da temível classe Borei e novos ICBMs de ogivas múltiplas.

De 2014 até hoje, e apesar da queda abrupta dos preços do petróleo, e dos impactos das sanções impostas a Moscovo pelos EUA e pela União Europeia, o processo russo de militarização do seu norte acelerou. Os outros Estados da região estão inevitavelmente a acompanhar esta corrida armamentista, ao mesmo tempo que, de maneira irónica se não paradoxal, a eficácia de entidades cada vez mais alargadas como o Conselho do Ártico se vai esbatendo. ■

Notas

¹ O Conselho do Ártico partilha todo o tipo de informação em www.arctic-council.org.

² Tanto no corpo do texto como na caixa, reproduzo liberalmente, actualizando-o, muito do que escrevi em *A Guerra dos Cinco Dias: A invasão da Geórgia pela Federação Russa*, IESM e Prefácio (2008).

³ Cf., respectivamente, Eduardo Mendes Ferrão, 2014, “A abertura da Rota do Ártico (*Northern Passage*). Implicações Políticas, Económicas e Comerciais”, *Cadernos do IESM*, nº 3, sobretudo pp. 43-49; e *Revista de Marinha*, 983, sobre as *Maritime Talks* que tiveram lugar em Hamburgo a 17 de Março de 2015.