

O oceano Ártico:

OPORTUNIDADES DA NOVA FRONTEIRA MARÍTIMA

The Arctic Ocean: opportunities of a new maritime boundary

Marcos Valle Machado da Silva ¹

RESUMO



As mudanças climáticas decorrentes do aquecimento global não terão apenas efeitos negativos. No caso do comércio marítimo, o risco oriundo do aumento da temperatura média do planeta apresenta algumas oportunidades que já começam a ser analisadas por vários Estados. Uma dessas oportunidades diz respeito à potencial utilização de rotas marítimas, através do Ártico, ligando os oceanos Pacífico e Atlântico. O objetivo deste artigo é analisar quais as implicações para o comércio marítimo, decorrentes da redução da camada de gelo no oceano Ártico e evidenciar quais os Estados estão dando forma às instituições e normas para o aproveitamento dessa nova oportunidade. Para a consecução deste objetivo o texto foi estruturado em três seções. A primeira delas apresenta ao leitor as projeções de acessibilidade à navegação no oceano Ártico e as potenciais rotas marítimas que se descortinam para o comércio marítimo. A segunda seção do artigo analisa como os Estados com territórios no Ártico, bem como aqueles com interesses diretos naquela região, estão articulando instituições para esse fim, notadamente o Conselho do Ártico. A terceira e última seção analisa "como" e "porque" a China, um Estado exógeno ao Ártico, tem conseguido implementar estratégias bem-sucedidas em defesa dos seus interesses naquela região.

Palavras-chave: China. Comércio Marítimo. Conselho do Ártico. Rotas Marítimas. Oceano Ártico.

ABSTRACT



Climate change due to global warming will not only have negative effects. In the case of maritime trade, the risk arising from the increase in the average temperature of the planet has some opportunities already being analyzed by various states. One such opportunity relates to the potential use of sea routes through the Arctic, linking the Pacific and Atlantic oceans. The purpose of this article is to analyze the implications for maritime trade, resulting from the reduction of the ice cover in the Arctic Ocean and to show which states are shaping the institutions and rules for use of this new opportunity. To achieve this goal, the text was divided into three sections. The first introduces the reader to the projections

¹ M.Sc. Prof. Escola de Guerra Naval (EGN).

accessibility to navigation in the Arctic Ocean and the potential shipping routes that are revealed for the maritime trade. The second section of the paper examines how states with territory in the Arctic, as well as those with direct interests in the region, are articulating institutions for this purpose, notably the Arctic Council. The third and final section examines "how" and "why" China, a State exogenous to the Arctic, has managed to implement successful strategies in defense of their interests in the region.

Keyword: China. Maritime Trade. Arctic Council. Maritime Routes. Arctic Ocean.

Introdução

O aquecimento global é um tema recorrente na agenda de política externa de quase todos os Estados, principalmente devido aos seus efeitos deletérios. O *Intergovernmental Panel on Climate Change*² (IPCC), em seu relatório de 2007, estima que até 2100 a temperatura média do planeta terá aumentado entre 1,1 °C e 6,4 °C. Os efeitos desta elevação de temperatura, usualmente apontados, referem-se ao aumento do nível dos oceanos; a desertificação de algumas regiões do planeta e a maior incidência de fenômenos extremos (furacões, tufões, ciclones etc.) (IPCC: 2007).

As mudanças climáticas decorrentes do aquecimento global terão efeitos, em maior ou menor grau, sobre todo o planeta. Porém, nem todos os efeitos serão negativos. No caso do comércio marítimo, o risco oriundo da elevação da temperatura média do planeta apresenta algumas oportunidades que já começam a ser analisadas por vários Estados. Uma dessas oportunidades diz respeito à potencial utilização de rotas marítimas, através do Ártico, ligando os oceanos Pacífico e Atlântico.

Por séculos aquelas águas, usualmente congeladas, atraíram exploradores que buscavam uma rota marítima navegável ligando os oceanos Pacífico e Atlântico. Até recentemente a possibilidade de navegação em escala comercial, por esse atalho, entre os dois oceanos mencionados era inviabilizada pela camada de gelo formada no oceano Ártico, mesmo nos meses de verão. No entanto, as recentes observações de redução simultânea da extensão e da espessura do gelo no oceano Ártico, associadas com projeções de alterações na temperatura média do planeta nos próximos anos, alimentaram especulações sobre possível utilização das rotas marítimas do Ártico. Durante os meses de verão dos últimos cinco anos o gelo do oceano Ártico derreteu numa quantidade tal que mesmo navios mercantes comuns foram capazes de navegar por aquelas águas, concretizando a ligação entre o Pacífico e

² O IPCC é o principal órgão internacional para a avaliação das mudanças climáticas. Foi estabelecido em 1988 pelo Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (UNEP) e a Organização Meteorológica Mundial (OMM). (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Organization*. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml#.Uht5RjLVCZw>>. Acesso em: 21 ago. 2013).

Atlântico. Durante o verão de 2012, um total de 46 travessias foram feitas com êxito pela chamada Rota Marítima do Norte (*Northern Sea Route*).

Neste contexto, algumas questões foram formuladas e nortearam a pesquisa que originou este artigo: Quais as implicações da redução do gelo no Ártico para o comércio marítimo? Como os Estados com territórios no Ártico estão se articulando frente às oportunidades comerciais e econômicas que despontam na região? Quais os desafios a superar para que essas oportunidades possam ser aproveitadas? Qual o principal fórum multilateral afeto às questões do Ártico? Estados exógenos ao Ártico, mas com interesses concretos na região, estão conseguindo se inserir neste fórum?

Buscando discutir essas questões, este artigo tem como objetivo analisar quais as implicações para o comércio marítimo, decorrentes da redução da camada de gelo no oceano Ártico e evidenciar quais Estados estão dando forma às instituições e normas para o aproveitamento dessa nova oportunidade. Para a consecução deste objetivo o texto foi estruturado em três seções. A primeira delas apresenta ao leitor as projeções de acessibilidade à navegação no oceano Ártico e as potenciais rotas marítimas que se descortinam para o comércio marítimo. A segunda seção do artigo analisa como os Estados com territórios no Ártico, bem como aqueles com interesses diretos em explorar as oportunidades que despontam naquela região, estão articulando instituições e normas para esse fim, tendo como principal fórum o chamado Conselho do Ártico. A terceira e última seção analisa, por meio de um Estudo de Caso centrado na China, "como" e "porque" um Estado exógeno ao Ártico tem conseguido implementar estratégias bem-sucedidas em defesa dos seus interesses naquela região.

Mudanças climáticas e seus efeitos sobre o oceano Ártico

Desde 1979, o mapeamento por satélite tem revelado uma tendência de progressiva redução da camada de gelo do Ártico durante os meses de verão no hemisfério norte. Desde 2006, essa redução vem sendo, ano após ano, cada vez maior. Com base nestes dados, associados às projeções de elevação da temperatura média do planeta para os próximos anos, descortinou-se um quadro de possíveis novas rotas de comércio marítimo que reduziriam significativamente as distâncias entre os portos do Atlântico e do Pacífico. As principais oportunidades referem-se à chamada Rota Marítima do Norte (*Northern Sea Route*) e à Passagem Noroeste (*Northwest Passage*).

Visando analisar essas possibilidades, pesquisadores da *University of California, Los Angeles* (UCLA), liderados pelo geógrafo Laurence Smith, efetuaram um estudo aplicando

um novo tipo de modelagem, denominado *Arctic Transportation Accessibility Model* (ATAM), para avaliar e quantificar as alterações no acesso ao Oceano Ártico. No estudo em pauta (SMITH; STEPHENSON, 2013), os pesquisadores consideraram:

- dois diferentes cenários relativos ao aumento das emissões de CO₂;
- duas molduras temporais (2006 a 2015 e 2040 a 2059); e
- dois tipos de navios mercantes navegando pelo Oceano Ártico.

No que tange aos cenários modelados, ambos foram concebidos com base nas projeções de concentração de gases do efeito estufa (*Greenhouse Gases*) adotadas pelo *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC). Essas projeções, denominadas *Representative Concentration Pathways* (RCPs), são classificadas em ordem crescente em função do seu impacto sobre a temperatura média do planeta como: RCP 2.6, RCP 4.5, RCP 6 e RCP 8.5³. Dentre as quatro projeções do IPCC os pesquisadores utilizaram as RCP 4,5 e 8,5 sendo que os resultados obtidos, em termos de acessibilidade das rotas marítimas no Ártico, foram similares nos dois cenários⁴.

As molduras temporais, nas quais foram aplicadas os cenários supracitados compreendem os períodos situados entre 2006 a 2015 e 2040 a 2059. As simulações foram delimitadas ao mês de setembro de cada ano, mês em que ocorre o máximo derretimento da camada de gelo do oceano Ártico.

Os tipos de navios mercantes considerados para a navegação nos cenários e molduras temporais adotados foram os navios mercantes para águas oceânicas, isto é, os navios atualmente em uso para o comércio marítimo, e os chamados navios polares Classe 6 que possuem moderada capacidade de quebrar gelo, tais como os que hoje são utilizados no Mar Báltico. Cabe aqui esclarecer que essa classificação para navios que operam nas regiões polares (Ártico e Antártica) é estabelecida pela *International Maritime Organization* (IMO) e detalhada na publicação *Guidelines for Ships Operating in Polar Waters* (IMO: 2010, p. 11).

Os resultados obtidos pelos pesquisadores da UCLA apontam que teoricamente, por volta de 2050, os navios mercantes poderão navegar regularmente, durante os meses de verão, e com maior segurança no mês de setembro, pela chamada Passagem Noroeste e pela

3 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Representative Concentration Pathways*. Disponível em: <http://sedac.ciesin.columbia.edu/ddc/ar5_scenario_process/RCPs.html>. Acesso em: 21 ago. 2013.

4 Para os detalhes dos processo e parâmetros utilizados na modelagem e simulações adotadas, sugere-se a leitura do estudo completo dos pesquisadores da UCLA, publicado no *Proceedings of the National Academies of Science*. Disponível em:

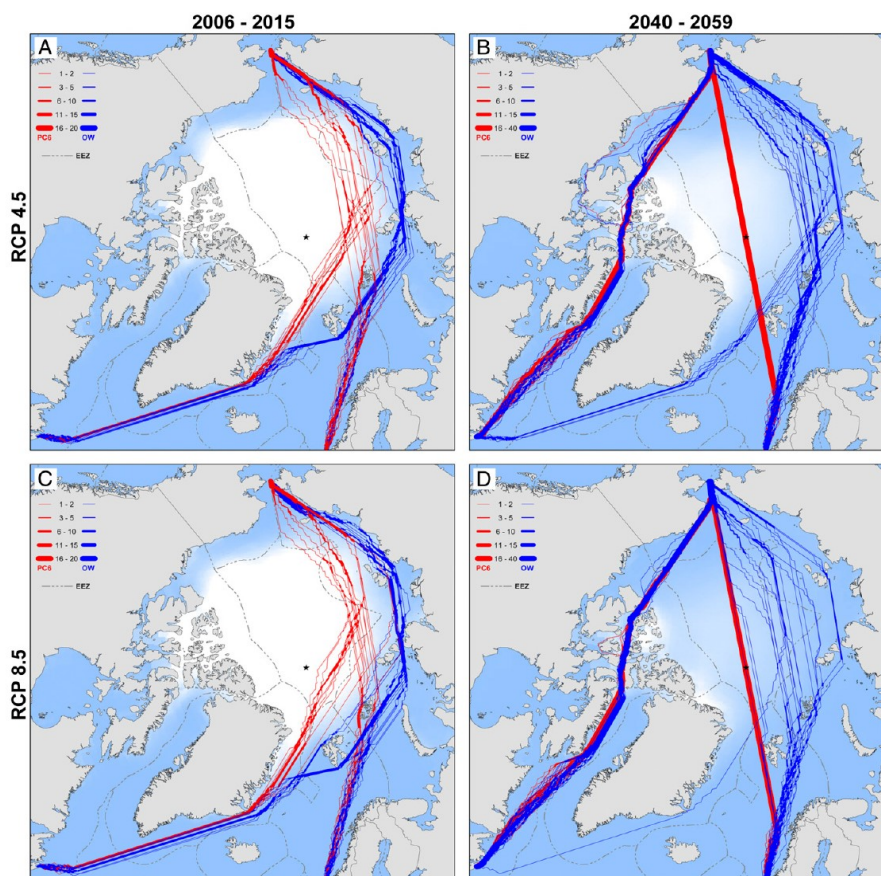
<<http://www.pnas.org/content/early/2013/02/27/1214212110.full.pdf+html>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

Rota Marítima do Norte sem a necessidade de navios quebra-gelo⁵ abrirem o caminho pelo oceano Ártico.

A Figura 1, a seguir apresentada sintetiza os resultados obtidos pelos pesquisadores da UCLA e apresentam as rotas de navegação para os meses de setembro, derivadas da aplicação do *Arctic Transportation Accessibility Model* (ATAM), para navios cruzando o oceano Ártico procedentes do Atlântico ou do Pacífico. Os mapas A e C compreendem as projeções para o período compreendido entre 2006 e 2015 e os mapas B e D para o período de 2040 a 2059. Para as projeções representadas em A e B, os pesquisadores utilizaram a RPC 4,5. Já os mapas C e D apresentam os resultados utilizando a RPC 8,5.

Ainda com relação à Figura 1, as linhas vermelhas indicam as rotas mais rápidas para navios polares da Classe 6. As linhas azuis indicam as rotas mais rápidas para navios mercantes atualmente utilizados para águas oceânicas e as áreas brancas indicam o período médio de concentração de gelo (quanto mais branco maior a concentração).

Figura 1. Projeção de Rotas de Navegação no Ártico (2006 a 2015 e 2040 a 2049).



⁵ A *International Maritime Organization* define o navio quebra-gelo (*Icebreaker*) como aquele que possui capacidade de operar em águas inteiramente cobertas pelo gelo (IMO: 2010, p. 8).

Fonte: SMITH, Laurence C.; STEPHENSON, Scott R. New Trans-Arctic Shipping Routes Navigable by Midcentury. *In: Proceedings of the National Academies of Science*. Disponível em: <<http://www.pnas.org/content/early/2013/02/27/1214212110.full.pdf+html>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

Por meio dos mapas A e C é possível perceber que a Rota Marítima do Norte já seria navegável, no mês de setembro, por navios mercantes comuns. Do mesmo modo, as projeções para o período compreendido entre 2006 e 2015 apontam que já seria possível aos navios da Classe 6 efetuar a travessia por rotas mais próximas do polo, o que encurta ainda mais as distâncias entre os portos de origem e destino⁶.

Observando com atenção os mapas B e D vê-se que, na segunda moldura temporal considerada (2040 a 2059), a camada de gelo no Ártico, durante o mês de setembro, estará tão fina que navios polares da Classe 6 serão capazes de navegar entre o Pacífico e o Atlântico em rotas diretas, passando pelas proximidades do polo norte geográfico da Terra. Além disso, navios mercantes comuns poderão navegar sem o auxílio de navios quebra-gelo pela Rota Marítima do Norte.

A navegabilidade das rotas apresentadas no estudo dos pesquisadores da UCLA poderá alterar as principais Linhas de Comunicação Marítima⁷ (LCMs) durante os meses de verão no hemisfério norte, particularmente no mês de setembro. Isso porque, conforme será exposto ao longo deste artigo, as distâncias entre portos no Pacífico e no Atlântico serão consideravelmente reduzidas, possibilitando redução de custo e tempo no comércio marítimo. A título de ilustração, um navio partindo de Rotterdam para Yokohama, navegando pela Rota Marítima do Norte que margeia o litoral da Rússia, terá uma redução de 40% na distância navegada em relação às rotas marítimas que passam pelo Índico, Canal de Suez, Mediterrâneo e Atlântico (PLUMER, 2013). Utilizando a navegação direta pelo polo norte esse percurso seria reduzido em mais 20% (SULLIVAN, 2013).

Ainda com relação aos mapas B e D, as projeções apontam que mesmo a perigosa Passagem Noroeste, margeando o litoral norte do Canadá, tem uma previsão de estar navegável para navios mercantes atualmente utilizados para águas oceânicas, bem como navios polares da Classe 6. Isso amplia ainda mais as novas possibilidades para o comércio marítimo.

6 Conforme exposto anteriormente, Navios da Classe 6, são navios mercantes que possuem moderada capacidade de quebrar gelo. Essa classificação é estabelecida pela *International Maritime Organization* (IMO) e detalhada na publicação *Guidelines for Ships Operating in Polar Waters* (IMO: 2010, p. 11).

7 Neste artigo a expressão Linha de Comunicação Marítima designa a ideia de uma linha de movimento marítima, existente entre dois ou mais pontos, sobre os quais pessoal e material, são transportados (Nota do autor).

Em síntese os estudos conduzidos pelos pesquisadores citados apontam que, na metade deste século, as mudanças na camada de gelo do Ártico proporcionarão a navegação pelo oceano Ártico para navios mercantes comuns através da Rota Marítima do Norte e da Passagem Noroeste, principalmente no mês de setembro. Do mesmo modo, navios polares da Classe 6 estarão cortando o Ártico em rotas diretas próximas ao polo norte geográfico.

Cabe aqui ressaltar que mesmo com as projeções de aquecimento mais elevadas, essas rotas só seriam viáveis durante os meses de verão do hemisfério norte, com maior segurança no mês de setembro, pois nos demais meses a quantidade de gelo formada ainda tornaria impraticável a navegação regular pelo Ártico.

O ponto que gostaríamos de destacar nesse artigo é a oportunidade, decorrente do aquecimento global, e sobre a qual os estudos ainda são incipientes quanto aos impactos comerciais, econômicos, ambientais e, principalmente, das relações entre os Estados que detém o controle sobre essas potenciais LCM e os demais interessados em utilizá-las.

Antes de passarmos para a análise de como os Estados com territórios no Ártico, bem como aqueles com interesses diretos em explorar as oportunidades que se descortinam estão articulando instituições e normas para esse fim, cabe abordarmos um pouco mais as possíveis rotas marítimas polares aqui mencionadas, tendo como perspectiva as questões geográficas envolvidas.

Potenciais rotas marítimas polares

O objetivo desta seção é apresentar uma breve síntese das possíveis rotas marítimas que se descortinam com a redução da camada de gelo no oceano Ártico. Conforme exposto anteriormente, essas rotas oferecerão novas oportunidades para o comércio marítimo, durante os meses de verão no hemisfério norte, notadamente no mês de setembro.

Quatro rotas despontam como oportunidades para o comércio marítimo através do oceano Ártico:

- a Rota Marítima do Norte (*Northern Sea Route*), ao longo do litoral ártico da Rússia;
- a Passagem Noroeste (*Northwest Passage*), margeando o litoral ártico do Canadá;
- a Ponte do Ártico (*Arctic Bridge Route*) ligando os portos de Murmansk e Narvik, respectivamente na Rússia e Noruega, ao porto canadense de Churchill, na baía de Hudson.

- a Rota Marítima Transpolar (*Transpolar Sea Route*) que poderá permitir o uso das partes centrais do Ártico, encurtando ainda mais a distância entre os portos do Atlântico e do Pacífico. Cabe ressaltar que essa rota só estaria disponível, nas projeções aqui apresentadas, na metade deste século e para navios da Classe 6 ou superiores a essa classificação da IMO.

A Figura 2 representa uma aproximação destas rotas, visando permitir a compreensão dos fatores de tempo e distância envolvidos em cada uma delas.

Figura 2: Principais Rotas Marítimas Polares



Fonte: THE ARCTIC INSTITUTE. *Arctic Shipping Routes*. Disponível em: <<http://www.thearcticinstitute.org/p/maps.html>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

De forma a sintetizar os fatores de tempo e distância supracitados, a Tabela 1 apresenta uma comparação entre as rotas atualmente utilizadas pela navegação marítima e as potenciais rotas pelo Ártico, tendo como referência os portos de Roterdã, Yokohama, Xangai e Vancouver.

Tabela 1: Distâncias Comparadas entre Portos por Rotas Marítimas.

De Roterdã para	Yokohama	Xangai	Vancouver
Via Canal de Suez	20.600 km	19.300 km	
Via Canal do Panamá	-	-	16.400 km
Via Rota Marítima do Norte	8.500 km	14.870 km	12.850 km

Fonte: RODRIGUE, Jean-Paul. *Polar Shipping Routes*. Disponível em: <<http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch1en/conc1en/polarroutes.html>>. Acesso em 21 ago. 2013.

Sem dúvida as reduções em distâncias e na duração das travessias, despontam como fatores relevantes para o comércio marítimo. O menor consumo de combustível e a maior rapidez do transporte proporcionada por essas rotas potenciais é algo que não está sendo ignorado pelas empresas de navegação, nem pelos Estados que dependem do comércio marítimo para sustentar e desenvolver suas economias. Em 2010, apenas quatro navios mercantes de grande porte navegaram pela Rota Marítima do Norte, transportando cerca de 111 mil toneladas de carga. Em 2012, o número de navios que fizeram essa Rota subiu para 46, com cerca de 1,26 milhões de toneladas transportadas (MYERS, 2013).

A possibilidade de navegação regular pela Passagem Noroeste é também uma oportunidade para o comércio marítimo. Porém, essa rota margeia o acidentado litoral ártico canadense e representa novos encargos e responsabilidades para aquele Estado. Isso porque a necessidade de balizamento e cartografia de precisão dessas águas, até então congeladas, é um desafio que deverá ser enfrentado e executado pelo Canadá, principalmente pelo fato de Ottawa reivindicar soberania sobre essas águas.

Se nos últimos anos um número crescente de travessias foi feito com sucesso ao longo da Passagem Noroeste, também ocorreram acidentes graves que poderiam ter gerado danos ambientais de impacto. Em 2010, por exemplo, ocorreram três encalhes de navios no litoral ártico canadense, um deles envolvendo um navio-tanque carregado, o *Nanny*. Este navio encalhou num banco de areia não cartografado na Passagem Noroeste, estando carregado com cerca de 9,5 milhões de litros de óleo Diesel. Por sorte o casco do navio não sofreu ruptura, de modo que não houve dano ambiental (JEAN: 2013, p.15) Esses eventos apenas reforçam o argumento supracitado, isto é, as novas oportunidades para o comércio

marítimo também vêm acompanhadas de encargos e responsabilidades para os Estados Árticos, principalmente para aqueles que reivindicam soberania sobre essas novas LCM.

Outro ponto a ser observado é que em decorrência das possibilidades econômicas e comerciais que despontam no Ártico, os Estados da região têm incrementado sua presença militar nos seus respectivos territórios, de modo a assegurar a soberania sobre esses territórios e mar territorial, bem como a jurisdição sobre as correspondentes Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE).

O Canadá, por exemplo, iniciou a construção de novos navios de patrulha *offshore*, além de um novo quebra-gelo⁸. A Dinamarca, em função da Groenlândia, decidiu estabelecer um comando militar no Ártico. A Rússia anunciou que estabelecerá unidades militares especialmente treinadas para operações no Ártico e, conforme será exposto, além de possuir 37 navios quebra-gelo em operação está construindo mais quatro desses meios navais. A USNAVY anunciou o chamado *Arctic Roadmap* destacando a necessidade de preparação, cooperação e identificação de conflitos potenciais no Ártico. Em 2012, a Noruega renomeou um dos batalhões do seu exército como *Arctic Battalion* e anunciou que essa unidade será reequipada para proteção do seu território Ártico. (GARON; LASSERRE; LE ROY, 2012).

Em síntese, os Estados com litoral no Oceano Ártico buscam garantir suas respectivas soberanias e jurisdições sobre águas que se descortinam como cada vez mais navegáveis nas próximas décadas. Todos esses fatores imprimem uma nova dinâmica nas relações entre os Estados com interesses na região.

No entanto, é pertinente destacar que a utilização das rotas marítimas polares de forma regular e em grande escala, continua sendo apenas uma oportunidade potencial. Não se pode desconsiderar que a redução da camada de gelo, pode não ser um fenômeno perene. Além disso, mesmo que as projeções aqui citadas sejam confirmadas, essas rotas estariam disponíveis apenas durante os meses de verão no hemisfério norte, permanecendo impraticáveis para a navegação durante os meses de inverno. Nesse contexto, essa sazonalidade implicaria em uma limitação do seu uso pelas empresas de transporte marítimo.

De todo modo, o ponto a ser destacado é aquele relativo a redução dos fatores de tempo e distância no comércio marítimo, envolvendo portos localizados no Atlântico e no Pacífico, caso as rotas marítimas pelo Ártico venham a ser navegáveis de forma regular ao longo de alguns meses do ano.

⁸ O navio batizado *John G. Diefenbaker* será o maior quebra-gelo canadense, com cerca de 150 metros de comprimento e capaz de navegar por camadas de gelo de até 2,5 metros de espessura. Sua incorporação, junto à Guarda Costeira canadense, está prevista para 2017, elevando o número de navios quebra-gelo canadenses para sete unidades (JEAN, Grace. Shifting Ice: Canada's Coast Guard prepares for a new Arctic era. In: *Jane's Navy International*. Vol. 118, Issue 4, May 2013, p. 16).

Neste contexto, uma especificidade da navegação em águas próximas aos polos que demanda atenção refere-se ao papel e a relevância dos navios quebra-gelo naquelas águas e, principalmente, como estes navios podem ser um indicador da prioridade conferida ao Ártico, pelos Estados com interesses diretos naquela região.

A importância dos navios quebra-gelo

A potencial utilização das rotas marítimas polares implica, nos próximos anos, na importância do emprego de navios quebra-gelo por parte dos Estados com litoral e portos na região, bem como por aqueles com interesses em utilizar essas rotas, ou explorar recursos econômicos no Oceano Ártico. Esses navios são capitais para a pesquisa científica, bem como para prover uma pronta resposta no caso de resgate e salvamento de pessoal ou de outros navios acidentados naquela parte do planeta. Além disso, constituem uma representação do Estado ao qual pertencem, isto é, contribuem para o exercício da soberania e ação de presença no Ártico.

Uma outra aplicação deste tipo de navio é a escolta de navios mercantes. Essa é uma operação conceituada no *Guidelines for Ships Operating in Polar Waters* da IMO, como aquela em que o movimento de um navio é facilitado por meio da intervenção de outro navio dotado de maior capacidade de transitar em águas congeladas (IMO, 2010, p. 8). No caso da Rota Marítima Norte, a Rússia tem alocado parte da sua frota de navios quebra-gelo para esse fim e, evidentemente, cobra por esse tipo de serviço.

Em síntese, em função da relevância e versatilidade deste tipo de navio, vários Estados estão expandindo ou modernizando suas frotas de navios quebra-gelo, de modo a torná-los capazes de navegar na região não apenas nos meses de verão, mas também durante a primavera e o outono. Assim, podemos inferir que o quantitativo desses meios é um indicador da prioridade e importância conferida ao Ártico pelos Estados com interesses naquela região.

A Tabela 2 apresenta o número de navios quebra-gelo em operação. Os dados utilizados foram extraídos da Guarda-Costeira⁹ dos EUA (*U.S. Coast Guard* - USCG) e representam os

9 Sugere-se a visualização dos dados completos do número de navios quebra-gelo pertencentes a cada Estado, bem como o detalhamento de potência, deslocamento, propulsão, área específica de operação etc. tal como apresentados pela USCG (USA. United States Coast Guard. *Major Icebreakers of the World*. Disponível em: <<http://www.uscg.mil/hq/cg5/cg552/docs/20130718%20Major%20Icebreaker%20Chart.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2013).

dados atualizados por aquela força até 18 de julho de 2013, listando os navios capazes de operar em águas congeladas e com potência superior a 10.000 HP¹⁰.

Tabela 2: Quantitativo de Navios Quebra-gelo em Operação.

Estado	Quantitativo
Rússia	37
Finlândia	7
Suécia	7
Canadá	6
Dinamarca	4
EUA	5
Estônia	2
China, Argentina, Austrália, Chile, Alemanha, Japão, Coreia do Sul, África do Sul, Letônia e Noruega	1

Da tabela acima, bem como das informações disponibilizadas pela USCG, os números que talvez mais surpreendem o leitor são aqueles referentes à Rússia e aos EUA. No primeiro caso pela grande quantidade de meios, 37 em operação e mais quatro em construção, sendo que oito dos navios quebra-gelo russos possuem propulsão nuclear. Já os Estados Unidos, possuem cinco destes meios, dos quais um está inativo.

O Contra-Almirante da Guarda-Costeira Jeffrey Garrett (já na reserva) aponta que a frota norte-americana destes navios passa por um momento crítico, justamente no momento em que o oceano Ártico desponta como uma região de oportunidades comerciais e econômicas em função da progressiva redução da sua camada de gelo nos meses de verão. O Almirante Garrett, que comandou três navios quebra-gelo durante sua carreira, destaca que anos de falta de prioridade em relação a esse tipo de navio, apto para navegar tanto no Ártico quanto na Antártica, levaram os EUA a ter que contratar, entre 2005 e 2012, navios russos e suecos para o reabastecimento da Estação Antártica McMurdo. Hoje os EUA têm apenas dois navios polares capazes de operar no Ártico, o *Polar Star* e o *Healy*. O primeiro, comissionado na década de 1970, passou por um programa de modernização concluído em dezembro de 2012, sendo capaz de navegar por camadas de gelo de até 2 metros de espessura. O segundo, o

¹⁰ Essa delimitação de potência mínima explica o possível motivo da não inclusão do Navio Polar (NPo) *Almirante Maximiano*, pertencente a Marinha do Brasil na listagem feita pela USCG. O NPo *Almirante Maximiano* tem uma potência aproximada de 8.500 BHP (Nota do autor).

Healy, é um navio de menor potência capaz de operar em camadas de gelo de até 1,5 metros (GARRET, 2011).

É perceptível que apenas dois navios polares são insuficientes para manter uma presença efetiva em ambos os polos. Nesse sentido, Washington parece estar na contramão dos demais Estados com interesses no Ártico. Sem dúvida os EUA alcançam qualquer ponto do oceano Ártico com seus submarinos de propulsão nuclear, porém seu emprego não é adequado as atividades comerciais e econômicas que se descortinam naquelas águas. Os demais Estados que se voltam para a região parecem estar mais atentos às possibilidades de emprego dos navios especificamente projetados para navegar em águas congeladas, em consonância com as potenciais oportunidades vislumbradas. Nesse sentido, o quantitativo de navios quebra-gelo da Rússia é um indicador claro da prioridade conferida por Moscou ao Ártico e, principalmente, à Rota do Mar do Norte como LCM de potencial crescente.

Uma vez abordadas as possibilidades das novas rotas de navegação pelo Ártico e seu impacto sobre o comércio marítimo, será analisado como os Estados com territórios no Ártico, bem como aqueles com interesses diretos em explorar as oportunidades que se descortinam naquela região, estão articulando instituições e normas para esse fim.

O Conselho do Ártico

A Declaração de Ottawa¹¹, assinada em 1996, estabeleceu formalmente o Conselho do Ártico como:

[...] um fórum intergovernamental de alto nível com o propósito de promover a cooperação, coordenação e interação entre os Estados do Ártico, com o envolvimento das comunidades indígenas e outros habitantes da região polar, sobre questões comuns e específicas relacionadas ao desenvolvimento sustentável e proteção ambiental naquela região.

Os Estados membros do Conselho do Ártico são: Canadá, Dinamarca (Groenlândia¹² e Ilhas Faroe), Finlândia, Islândia, Noruega, Rússia, Suécia e Estados Unidos da América. É

¹¹ O texto integral da Declaração de Ottawa, pode ser integralmente acessado, via página eletrônica do Conselho do Ártico, na seção de Documentos em Arquivo - Declarações (ARCTIC COUNCIL. Document Archive. *Declarations*. Disponível em:

<<http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations>>. Acesso em: 30 ago. 2013).

¹² A Groenlândia detém ampla autonomia política, porém o serviço policial e o sistema judicial, bem como a fiscalização das águas da Groenlândia, são controlados pela Dinamarca (DINAMARCA. Ministério das Relações Exteriores da

importante destacar que cabe, exclusivamente, aos oito Estados Membros a decisão em todas as questões deliberadas pelo Conselho e essas decisões são adotadas apenas de forma consensual.

Além dos oito Estados membros, o Conselho do Ártico tem como participantes permanentes¹³ as seis organizações internacionais que representam os povos nativos do Ártico:

- Arctic Athabaskan Council (AAC);
- Aleut International Association (AIA),
- Gwich'in Council International (GCI),
- Inuit Circumpolar Council (ICC);
- Russian Association of Indigenous Peoples of the North (RAIPON); e
- Saami Council (SC).

Os participantes permanentes têm plenos direitos de consulta nas negociações e decisões adotadas pelos Estados membros do Conselho do Ártico, isto é, não votam as decisões, mas têm suas aspirações e interesses representados e manifestos por meio da consulta e participação garantida nas reuniões do Conselho.

Além dos Estados membros e dos participantes permanentes, o Conselho do Ártico pode admitir como observadores outros atores internacionais tal como estabelecido na Declaração de Ottawa. Assim, o *status* de observador¹⁴, junto ao Conselho é aberto para:

- Estados sem territórios na região do Ártico (*Non-arctic States*);
- organizações intergovernamentais, e interparlamentares globais e regionais; e
- organizações não governamentais.

Aos observadores é facultada a proposição de projetos e a participação nos grupos de trabalho constituídos, assim como em todas as reuniões do Conselho.

Dinamarca. Dinamarca no Brasil. *Groenlândia*. Disponível em: <<http://brasilien.um.dk/pt/sobre-a-dinamarca/groelandia-e-as-ilhas-faroe/groelandia/>>. Acesso em: 26 ago. 2013).

13 As informações sobre a composição dos participantes permanentes, bem como suas prerrogativas estão disponibilizadas na página eletrônica do Conselho do Ártico (ARCTIC COUNCIL. *Permanent Participants*. Disponível em: <<http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/permanent-participants>>. Acesso em: 19 ago. 2013).

14 As informações sobre quais são os atuais observadores, bem como suas prerrogativas estão disponibilizadas na página eletrônica do Conselho do Ártico (ARCTIC COUNCIL. *Observers*. Disponível em: <<http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers>>. Acesso em: 19 ago. 2013).

No encontro ministerial de 2013, realizado em Kiruna (Suécia), seis Estados foram admitidos como observadores (China, Itália, Japão, República da Coreia, Singapura e Índia), elevando para 12 o número total de Estados com esse *status*, haja vista que França, Alemanha, Holanda, Polônia, Espanha e Reino Unido já eram observadores junto ao Conselho do Ártico.

Apesar dos membros observadores não terem direito a voto nas deliberações do Conselho, eles participam de todas as reuniões e discussões daquele fórum, ou seja, passam a ter voz, ainda que sem o direito a voto, tanto na agenda quanto nas discussões acerca do futuro da região. Algo extremamente relevante para Estados com interesses comerciais e econômicos naquela parte do mundo, mas cujos territórios estão distantes da região.

Além dos doze Estados supracitados, nove organizações intergovernamentais¹⁵, e interparlamentares e onze organizações não governamentais¹⁶ têm o *status* de observadores.

Uma pergunta que tem surgido com frequência é relacionada com a capacidade do Conselho decidir e implementar resoluções práticas, *vis a vis* com o número crescente de observadores admitidos a cada reunião ministerial. A questão fundamenta-se no fato de que, mesmo sem ter o direito ao voto nas decisões, os Estados e organizações admitidos como observadores participam das deliberações, grupos de trabalho, discussões etc., o que poderia levar a uma situação de ineficiência do órgão. Neste contexto, durante o encontro de Kiruna, o Ministro de Relações Exteriores da Suécia, Carl Bildt, declarou que a admissão de novos Estados como observadores fortaleceu o Conselho do Ártico, uma vez que todos esses atores são Estados com interesses na região e que passam a reconhecer a soberania do Conselho sobre as questões relativas ao Ártico. A declaração foi a resposta do chanceler sueco ao ser perguntado se a admissão de novos observadores ameaçaria diluir a efetividade do Conselho.

Eu diria que isso demonstra a ampla aceitação internacional do papel do Conselho do Ártico, porque ao se tornar observador, estas organizações e estados, aceitam os princípios e a soberania do Conselho do Ártico nas questões afetas ao Ártico. [...] Esse fato, reforça a posição do Conselho do Ártico no cenário global¹⁷ (Tradução nossa). (MYERS, 2013)

15 International Federation of Red Cross & Red Crescent Societies (*IFRC*); International Union for the Conservation of Nature (*IUCN*); Nordic Council of Ministers (*NCM*); Nordic Environment Finance Corporation (*NEFCO*); North Atlantic Marine Mammal Commission (*NAMMCO*); Standing Committee of the Parliamentarians of the Arctic Region (*SCPAR*); United Nations Economic Commission for Europe (*UN-ECE*); United Nations Development Program (*UNDP*); e United Nations Environment Program (*UNEP*). (*Ibid.*)

16 Advisory Committee on Protection of the Seas (*ACOPS*); Arctic Circumpolar Gateway; Association of World Reindeer Herders (*AWRH*); Circumpolar Conservation Union (*CCU*); International Arctic Science Committee (*IASC*); International Arctic Social Sciences Association (*IASSA*); International Union for Circumpolar Health (*IUCH*); International Work Group for Indigenous Affairs (*IWGIA*); Northern Forum (*NF*); University of the Arctic (*UArctic*); e World Wide Fund for Nature-Global Arctic Program (*WWF*). (*Ibid.*)

17 "I would say it demonstrates the broad international acceptance of the role of the Arctic Council, because by being observer, these organizations and states, they accept the principles and the sovereignty of the Arctic Council on Arctic

Percebe-se pela composição de membros observadores do Conselho do Ártico que alguns Estados sem territórios naquela região, buscam ter alguma participação na principal instituição governamental relacionada ao Ártico. Um exemplo disso é a China que de forma recorrente e consistente busca implementar uma política e uma estratégia consonante com seus interesses no Ártico.

A China busca o Ártico

Em 17 de agosto de 2012, a agência de notícias Reuters noticiou que o navio quebra-gelo chinês *Xuelong* (“Dragão da Neve”) chegou à Islândia tendo partido de Qingdao e navegado pela Rota Marítima do Norte ao longo da costa ártica da Rússia. A notícia em si pode não despertar no leitor nenhum interesse ou questionamento maior, podendo ser lida apenas como mais um feito chinês, entre tantos outros. No entanto, cabe questionar: qual o significado dessa travessia? A resposta é que a viagem é mais um marco significativo do interesse e da capacidade crescente da China em utilizar as potenciais rotas marítimas do Ártico.

Não se pode desconsiderar que o crescimento sustentado da China ao longo das três últimas décadas fez do país o segundo maior exportador de bens de consumo e o segundo maior consumidor de petróleo do mundo. No entanto, cerca de 58% da demanda de petróleo da China é importada, a maior parte por via marítima. Isto, associado às exportações de bens de consumo, gera a necessidade de LCM seguras e o mais curtas possível.

A Agência Internacional de Energia (*Energy International Agency* – EIA) aponta que em 2020 a China será o maior importador de petróleo do planeta e, em 2035, necessitará importar cerca de 13,8 milhões de barris de petróleo por dia (o consumo diário de petróleo em 2010 era de aproximadamente 9,2 milhões de barris por dia, metade dele importado) (EIA: 2012, p. 194-195).

Sem dúvida essa dependência da importação de petróleo, majoritariamente feita por via marítima, é objeto de preocupação dos dirigentes chineses por ser uma vulnerabilidade crítica da economia chinesa. Exemplificando a questão, mais de 60 % do petróleo importado

issues. As a matter of fact, it strengthens the position of the Arctic Council on the global scene.” (MYERS, Steven Lee. Arctic Council Adds 6 Nations as Observer States, Including China. In: *The New York Times*, May 15, 2013. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2013/05/16/world/europe/arctic-council-adds-six-members-including-china.html?_r=0>. Acesso em: 19 ago 2013).

pela China provêm do Oriente Médio¹⁸ (47 %) e da África¹⁹ (17 %) e flui por LCMs com pontos focais controlados por outros Estados, notadamente o Estreito de Malaca que liga o Oceano Índico ao Mar do Sul da China. Também passa por este estreito cerca de 20 % do petróleo importado pela China de outras fontes produtoras. Assim, aproximadamente 85% das suas importações de petróleo passam por aquele ponto focal (um estreito com cerca de 3 quilômetros de largura), ao longo do litoral da Indonésia, Malásia e Singapura. Isso implica que a China tem suas LCM vitais, sujeitas ao estrangulamento por parte de eventuais adversários em situações de crise ou conflito militar. Neste contexto, o governo chinês busca novas estratégias para mitigar essa vulnerabilidade (USA: 2013, p. 19-20).

A utilização de LCMs através do Ártico contribuiria para reduzir a vulnerabilidade do comércio chinês e das importações de petróleo que passam majoritariamente pelo estreito de Malaca. Esse último aspecto estaria associado à eventual exploração de petróleo em águas do Ártico, algo que também representa uma possibilidade futura. De acordo com o relatório de 2008 divulgado pelo *U.S. Geological Survey* (USGS), cerca de 13 % do petróleo e 30 % do gás natural ainda não descobertos encontram-se na região polar norte e mais de 80 % dessas reservas estão no mar. (USGS, 2008). Assim, a perspectiva de exploração de petróleo no Ártico, bem como da navegação comercial através da Rota Marítima do Norte, ao lado da costa polar da Rússia, ou através da Passagem do Noroeste, junto às águas canadenses, tornam-se opções estratégicas e comerciais atrativas para a China.

Além disso, no que tange ao comércio com a Europa e com os demais Estados banhados pelo Atlântico, essas novas LCMs proporcionariam uma economia, tanto em termos de combustível utilizado pelos navios, quanto no tempo de travessia, haja vista a redução das distâncias em relação às atuais rotas marítimas utilizadas (vide Figura 3). Analistas chineses calculam que a China poderia economizar algo entre 60 a 120 bilhões de dólares por ano somente utilizando a Rota Marítima do Norte (RAINWATER: 2013, p. 70).

Figura 3: Ilustração comparativa das distâncias entre as rotas Marítimas atuais (Vermelho) e a Rota Marítima do Norte (*Northern Sea Route*).

18 Os principais fornecedores de petróleo para a China, no Oriente Médio, são: Arábia Saudita (20 %), Irã (11 %), Omã (7 %), Iraque (5 %) e Kuwait (4 %) (USA, 2013, p. 20).
19 Angola (12 %) e Sudão (5 %) (*Ibid*)



Vermelho - Rotas Marítimas Atuais

Azul - Rota Marítima do Norte (*Northern Sea Route*).

Fonte: THE OHIO STATE UNIVERSITY. Article Maps & Chart. *The Northern Sea Route (blue) as compared to a southern route (red), showing the tremendous savings in travel distance.* Disponível em: <http://origins.osu.edu/sites/default/files/4-11-map1708_0.png>. Acesso em: 25 ago. 2013.

Percebe-se que a possibilidade das potenciais LCMs através do Ártico, bem como os recursos naturais da região, constituem fatores relevantes e atrativos para que a China tenha um interesse claro em fazer parte dos atores que poderão vir a explorar essas oportunidades. A China é um dos Estados exógenos ao Ártico que vêm desenvolvendo uma política consistente de pesquisa e ação de presença naquela região.

Essa política originou uma estratégia estruturada em três eixos: pesquisa científica na região; participação no Conselho do Ártico; e uso do seu poder econômico para cooptar os Estados Árticos em relação aos seus interesses. No que tange ao primeiro destes eixos, a China tem promovido a cooperação com os Estados da região visando a pesquisa científica relacionada às mudanças climáticas. Desde 1996, a China participa como membro do *International Arctic Science Committee*, órgão que promove a pesquisa multidisciplinar

sobre o Ártico. Cientistas chineses também participam ativamente de fóruns internacionais tais como o *Arctic Science Summit Week* e o *International Polar Year Programme*. (RAINWATER: 2013, p. 71).

O navio quebra-gelo *Xuelong*, construído na Ucrânia, já realizou cinco expedições de pesquisa no Ártico, a primeira delas em 1999. Em 2010, na sua quarta expedição, o *Xuelong* alcançou o polo norte geográfico da terra. Em 2014, Beijing deverá comissionar seu segundo navio quebra-gelo. O navio está em construção na própria China e deverá ser o primeiro de uma série de meios deste tipo que permitirão a realização de missões de pesquisa científica e exploração polar com uma frequência muito maior. Adicionalmente a China já está construindo navios mercantes (cargueiros e navios tanque) da Classe 6, visando seu emprego no Ártico.

Consonante com a política de assinalar seu interesse e presença no Ártico por meio da pesquisa científica, o *Polar Research Institute of China* estabeleceu, em 2004, sua estação de pesquisa permanente em Ny-Alesund, no arquipélago norueguês das ilhas Svalbard²⁰. A estação tem como principal tarefa monitorar a mudança climática no Ártico e seus efeitos sobre o ambiente continental e oceânico da China (Ibid., p. 69)

Quanto à participação no Conselho do Ártico, isto é, o segundo eixo da estratégia da chinesa para o Ártico, a China foi admitida como observador *ad hoc* em 2007 e, desde então, intensificou os esforços diplomáticos para ser aceita como observador permanente. Esse pleito foi atendido em maio de 2013, após ter sido recusado por três vezes.

O terceiro eixo supracitado e que contribuiu para a consecução dos demais - o uso do seu poder econômico para cooptar os Estados Árticos em relação aos seus interesses- está relacionado com a necessidade de grandes montantes de recursos para viabilizar a execução dos projetos de natureza econômica no Ártico. Neste sentido, a China desponta como um Estado com recursos financeiros disponíveis para investir em parcerias com os Estados Árticos. Além disso, a China fez uso deste poder econômico para ser aceita como observador no Conselho do Ártico, pleito que, conforme mencionado, foi recusado por três vezes entre 2007 e 2013. Assim, o Canadá - Estado ao longo do qual se estende a Passagem do Noroeste, tem na China a segunda maior fonte de investimento direto estrangeiro (cerca de 20 bilhões de dólares em 2011) e também o segundo maior parceiro comercial. Esse contexto

20 Essa estação é decorrente do Tratado de Svalbard que, em resumo, faculta aos seus signatários a realização de pesquisas científicas e atividades comerciais nas ilhas do arquipélago de Svalbard, pertencentes à Noruega. Foi assinado em 1920, entrando em vigor em 1925, tendo como signatários originais os seguintes Estados: Noruega, Estados Unidos da América, Reino Unido, França, Dinamarca, Itália, Países Baixos, Suécia e Japão. Em 1925, a China, juntamente com vários outros Estados, tornou-se signatária deste Tratado que, ao longo dos anos, admitiu novos membros. Hoje integram o Tratado: Afeganistão, África do Sul, Albânia, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bulgária, Canadá, Chile, China, Dinamarca, Egito, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Países Baixos, Hungria, Índia, Islândia, Itália, Japão, Mônaco, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, República Tcheca, Romênia, Rússia, Suécia, Suíça e Venezuela (NORUEGA, Ministério das Relações Exteriores. *Utenriksdepartementets traktatregister*. Disponível em: <<http://www.lovddata.no/traktater/index.html>>. Acesso em: 08 set. 2013).

certamente contribuiu para que o Ottawa fosse favorável à admissão da China como observador no Conselho do Ártico.

A Rússia, Estado que controla a maior parte da Rota Marítima do Norte tem convidado a China a participar nos empreendimentos para a exploração e exploração de depósitos de hidrocarbonetos no Oceano Ártico. Neste contexto, 27 acordos comerciais foram assinados entre os dois Estados, em 2012, totalizando cerca de 15 bilhões de dólares. (RAINWATER: 2013, p. 72).

De forma similar a China angariou o apoio dos demais Estados do Conselho do Ártico. Desde 2008, quando a crise econômica e financeira mundial atingiu a Islândia, a China tem feito substanciais investimentos diretos naquele país. Não foi por acaso que o primeiro-ministro chinês Wen Jiabao iniciou sua viagem a Europa, em 2012, pela Islândia. O significado está perfeitamente alinhado com a estratégia chinesa para o Ártico, que parece antecipar a percepção de que a Islândia será um *hub* logístico com a abertura das LCM pelo Ártico (QUAILE: 2013).

A Dinamarca anunciou seu apoio ao pleito chinês logo após a Beijing anunciar e iniciar o investimento direto na exploração de recursos minerais na Groenlândia, particularmente para a extração de urânio, ferro, zinco e petróleo. (RAINWATER: 2013, p. 72-73).

Em síntese, a estratégia chinesa para o Ártico, estruturada nos três eixos identificados e aqui analisados, mostra-se até o momento, coerente e de sucesso. No entanto, após sua admissão como observador no Conselho do Ártico é possível que a China reveja algumas das declarações de seus representantes e autoridades acerca das questões de soberania dos cinco Estados que possuem territórios junto ao oceano Ártico - EUA, Canadá, Rússia, Dinamarca e Noruega.

Declarações como a do Almirante Yin Zhuo (diretor do Comitê de Peritos de Informação da Marinha do Exército de Libertação Popular), em março de 2010, dizendo que "o Ártico pertence a todos os povos do mundo e nenhuma nação tem soberania sobre ele"²¹ (CHANG, 2010) poderão ser revistas. Isso porque a China, ao ser aceita como membro observador no Conselho do Ártico, reconheceu "a soberania dos Estados Árticos, bem como os direitos de soberania e a jurisdição no Ártico".²²

21 "The Arctic belongs to all the people around the world as no nation has sovereignty over it". A declaração foi divulgada na China, em cinco de março de 2010, pela agência de notícias oficial *China News Service* (CHANG, Gordon G. China's Arctic Play. In: *The Diplomat*, March 09, 2010. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2010/03/09/china%E2%80%99s-arctic-play/>>. Acesso em: 24 ago. 2013).

22 Esse é um pré-requisito para que um Estado venha a ser aceito como membro observador. O texto referente aos critérios para admissão de observadores é a seguir parcialmente transcrito: "In the determination by the Council of the general suitability of an applicant for observer status the Council will, inter alia, take into account the extent to which observers: [...] Recognize Arctic States' sovereignty, sovereign rights and jurisdiction in the Arctic." (ARCTIC COUNCIL, *Observers*. Disponível em: <<http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers>>. Acesso em: 19 ago. 2013).

Essa questão da soberania e jurisdição sobre o Ártico deve ser observada com atenção por todos os Estados com interesses na região, pois se as reivindicações de mar territorial e ZEE, feitas com base na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), por parte dos cinco Estados com territórios no Ártico forem aceitas, 88 % do leito do Ártico estará sob soberania ou jurisdição destes cinco Estados. Em outras palavras, apenas a parte central do Ártico será qualificada como "patrimônio comum" da humanidade²³ (*common heritage of mankind*) (RAINWATER: 2013, p. 74).

Há que se considerar que a China tem um histórico de defender e advogar sua soberania em territórios disputados com outros Estados, haja vista as atuais questões no Mar do Sul da China envolvendo disputas entre a China, Filipinas, Vietnã, Malásia, Brunei, além da própria questão de Taiwan. Somem-se a isto as recentes disputas com o Japão, no Mar do Leste da China, acerca das ilhas Senkaku (ou Diaoyu com são denominadas pela China). Assim, Pequim provavelmente, não usará argumentos que contestem, de fato, a soberania dos Estados Árticos e que poderão ser usados contra suas próprias reivindicações de soberania e jurisdição nos Mares do Sul e do Leste da China. Portanto, à luz deste contexto, é provável que as declarações prévias de autoridades chinesas quanto aos direitos de soberania e jurisdição no Ártico fossem parte da ação diplomática visando pressionar a sua aceitação como observador no Conselho do Ártico.

Finalizando esta seção, cabem algumas considerações acerca do Brasil e o Ártico. É interessante observar que o Estado brasileiro se mantém praticamente alheio às oportunidades que se descortinam naquela região do planeta, particularmente na potencial exploração de petróleo em águas oceânicas. Apesar de não ser o objetivo do trabalho analisar e entender os fatores causais dessa postura, esse foi um ponto que despertou nossa atenção. O sítio do Ministério das Relações Exteriores não apresenta, em suas inúmeras páginas eletrônicas, nenhuma referência ao Ártico ou ao Conselho do Ártico. Do mesmo modo, é digno de nota que o Brasil não é signatário do já mencionado Tratado de Svalbard, o qual tem entre seus membros três Estados sul-americanos: Argentina, Chile e Venezuela.

Em suma, o Estado brasileiro parece estar posicionado, de forma intencional, à margem das oportunidades que se configuram na nova fronteira marítima, particularmente em uma área em que o país possui expertise, qual seja: a de exploração de petróleo e gás em águas oceânicas.

23 Esse termo é abordado na UNCLOS já no seu preâmbulo: "Os Estados Partes nesta Convenção: [...] Desejando desenvolver pela presente Convenção os princípios consagrados na Resolução n.º 2749 (XXV), de 17 de Dezembro de 1970, na qual a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou solenemente, *inter alia*, que os fundos marinhos e oceânicos e o seu subsolo para além dos limites da jurisdição nacional, bem como os respectivos recursos, são patrimônio comum da humanidade e que a exploração e o aproveitamento dos mesmos fundos serão feitos em benefício da humanidade em geral, independentemente da situação geográfica dos Estados, [...]" (UNCLOS, p. 25).

Conclusão

No momento, o oceano Ártico ainda apresenta considerável camada de gelo, sendo impraticável a navegação marítima para fins comerciais em larga escala. A Passagem do Noroeste e a Rota Marítima do Norte são navegáveis apenas durante os meses de verão no hemisfério norte e, mesmo assim, com uma série de restrições aos navios mercantes. Além disso, muitas vezes é necessária a escolta de navios quebra-gelo para a navegação segura. Portanto, o Ártico ainda não é uma opção regular para o comércio marítimo.

Mas, conforme exposto ao longo deste artigo, esta situação começa e tende a mudar em uma moldura temporal de curto a médio prazos. O aumento da temperatura média do planeta está tendo efeitos mais significativos na região do Ártico que, a cada verão, tem sua camada de gelo mais reduzida. No que tange ao tráfego marítimo comercial essa situação gera oportunidades singulares, pois a redução da camada de gelo no Ártico pode se traduzir em novas e lucrativas rotas comerciais entre os oceanos Atlântico e Pacífico.

As projeções indicam que isso acontecerá na metade deste século, algo que pode parecer ainda distante. Mas, para o planejamento estratégico de Estados e grandes empresas, essa é uma moldura temporal que não pode ser ignorada. As projeções aqui apresentadas têm implicações no que tange à construção de portos, estabelecimento de regras de navegação claras na região do Ártico, bem como delimitações precisas de soberania e jurisdição. Esses fatores já estão sendo considerados pelos Estados com litoral no Ártico e por aqueles com interesses diretos na região.

Um ponto consensual entre esses atores é que o aumento da atividade marítima na região demandará esforços no sentido de balizar e sinalizar as potenciais rotas de navegação, tal como ocorre em todos os mares do mundo, em consonância com as recomendações, normas e procedimentos da IMO. Além disso, existe a necessidade de preparação de uma adequada estrutura de busca e salvamento para essas atividades marítimas, tarefa para a qual os navios quebra-gelo serão essenciais. Também as questões ambientais despontam como objeto de atenção, tanto no que tange a medidas preventivas, ligadas à sustentabilidade, quanto àquelas medidas reativas, necessárias a fazer frente a eventuais incidentes e acidentes com impacto sobre o meio ambiente na região. Todas essas questões demandam planejamento acurado e um esforço logístico de monta, haja vista as distâncias envolvidas e as características de isolamento da maior parte daquela região.

No plano institucional, vimos que os Estados com territórios no Ártico, bem como aqueles com interesses diretos em explorar as oportunidades que se descortinam naquela região, estão se articulando em um fórum intergovernamental, isto é, o Conselho do Ártico. Congregando Estados e organizações não governamentais, divididos em categorias específicas, este fórum tem como objetivo principal promover a cooperação nas questões

relacionadas ao desenvolvimento sustentável e proteção ambiental na região Ártica. Este é, sem dúvida, o principal plenário acerca das questões econômicas e comerciais afetas àquela parte do planeta.

No que tange à inserção de Estados exógenos ao Ártico, mas com interesses concretos na região, procurou-se evidenciar como e porque a China vem desenvolvendo uma política consistente de pesquisa e ação de presença naquela região. Concluímos que a possibilidade das potenciais LCMs através do Ártico, bem como os recursos naturais da região, constituem fatores relevantes para que a China tenha um interesse claro em fazer parte do "clube" de Estados que poderão vir a explorar essas oportunidades.

No entanto, a posição de Pequim é frágil, haja vista que a China não possui nenhum território na região do Ártico, bem como não tem direito a voto no Conselho do Ártico. Consonante com essa realidade, o governo chinês desenvolve uma política que emprega seus recursos econômicos e diplomáticos para garantir seus interesses na região. Nesse sentido, analisamos a estratégia da China para o Ártico e sua estrutura tríplice: pesquisa científica na região; participação no Conselho do Ártico; e uso do seu poder econômico para cooptar os Estados Árticos em relação aos seus interesses. Essa estratégia, conforme analisado neste artigo, mostra-se, até o momento, repleta de êxito.

Cabe aqui apontar para algo que parece escapar às análises feitas sobre o interesse da China nas potenciais rotas marítimas do Ártico: a vulnerabilidade das LCMs chinesas não desaparecerá. Isso porque o estreito de Bering passará a ser um ponto focal para o comércio marítimo chinês, seja pela Rota Marítima do Norte ou pela Passagem Noroeste. Assim, o dilema de Malaca não será resolvido, apenas será reeditado.

Quanto ao crescente número de Estados com o *status* de observador no Conselho do Ártico, situação manifesta na última reunião ministerial daquele fórum realizada em 2013, a admissão da China, assim como outros seis Estados, elevando o número de observadores para doze, mostra que os membros originais estão dispostos a dar alguma voz aos Estados que declarem seu interesse na região. Porém, essa posição tem sido conferida apenas àqueles que estão efetivamente convertendo declarações de interesse em ações concretas, seja na forma de pesquisa científica ou de engajamento econômico e financeiro em parceria com os Estados da região.

Em síntese, o oceano Ártico desponta como a nova fronteira marítima neste início do século XXI. Alguns poucos Estados com interesses naquela região estão se articulando, ainda de forma cooperativa, para tirar proveito das oportunidades que se configuram em uma moldura temporal de curto e médio prazo.

Finalizando, espera-se que este artigo possa também produzir e estimular pesquisas e discussões sobre as questões aqui abordadas, principalmente aquelas que tendo como base o

contexto e a conjuntura aqui descritos, busquem analisar o aparente desinteresse do Estado brasileiro sobre as oportunidades de natureza econômica que se configuram no oceano Ártico.

Bibliografia

ARCTIC COUNCIL. Document Archive. *Declarations*. Disponível em: <<http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

_____. *Permanent Participants*. Disponível em: <<http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/permanent-participants>>. Acesso em: 19 ago. 2013.

_____. *Observers*. Disponível em: <<http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers>>. Acesso em: 19 ago. 2013.

CHANG, Gordon G. China's Arctic Play. In: *The Diplomat, March 09, 2010*. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2010/03/09/china%E2%80%99s-arctic-play/>>. Acesso em: 24 ago. 2013.

DINAMARCA. Ministério das Relações Exteriores da Dinamarca. Dinamarca no Brasil. *Groenlândia*. Disponível em: <<http://brasilien.um.dk/pt/sobre-a-dinamarca/groelandia-e-as-ilhas-faroe/groelandia/>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

ENERGY INTERNATIONAL AGENCY (EIA). *Annual Energy Outlook 2012: with Projections to 2035*. Disponível em: <[http://www.eia.gov/forecasts/aeo/pdf/0383\(2012\).pdf](http://www.eia.gov/forecasts/aeo/pdf/0383(2012).pdf)>. Acesso em: 08 set. 2013.

GARON, Richard; LASSERRE, Frederic; LE ROY, Jérôme. Is there an arms race in the Arctic? In: *Journal of Military and Strategic Studies, VOLUME 14, ISSUES 3 & 4, 2012*. Disponível em: <<http://www.jmss.org/jmss/index.php/jmss/article/view/496/492>>. Acesso em: 07 set. 2013.

GARRET, Jeffrey M. Ending Arctic Reluctance: The United States and the Arctic. In: *Second Line of Defense, July 7, 2011*. Disponível em: <<http://www.sldinfo.com/ending-reluctance/>>. Acesso em: 31 ago. 2013.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO). *Guidelines for Ships Operating in Polar Waters (2010)*. Disponível em: <<http://www.imo.org/Publications/Documents/Attachments/Pages%20from%20E190E.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change 2007: Synthesis Report*. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/mains3-2-1.html>. Acesso em: 31 ago. 2013.

----- *Organization*. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml#Uht5RJLVCZw>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

----- *Representative Concentration Pathways*. Disponível em: <http://sedac.ciesin.columbia.edu/ddc/ar5_scenario_process/RCPs.html>. Acesso em: 21 ago. 2013.

JEAN, Grace. Shifting Ice: Canada's coast guard prepares for a new arctic era. In: *Jane's Navy International*, Vol. 18, Issue 4, May 2013, p. 14-23.

MYERS, Steven Lee. Arctic Council Adds 6 Nations as Observer States, Including China. In: *The New York Times*, May 15, 2013. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2013/05/16/world/europe/arctic-council-adds-six-members-including-china.html?_r=0>. Acesso em: 19 ago 2013.

NORUEGA, Ministério das Relações Exteriores. *Utenriksdepartementets traktatregister*. Disponível em: <<http://www.lovdato.no/traktater/index.html>>. Acesso em: 08 set. 2013.

PLUMER, Brad . Climate change will open up surprising new Arctic shipping routes. In: *The Washington Post*, March 5, 2013. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/03/05/climate-change-will-open-up-surprising-new-arctic-shipping-routes/>>. Acesso em: 18 ag. 2013.

QUAILE, Irene. China's Arctic ambitions spark concerns. In: *Deutsche Welle*, April 26, 2012. Disponível em: <<http://www.dw.de/chinas-arctic-ambitions-spark-concerns/a-15911711>>. Acesso em: 17 ago. 2013.

RAINWATER, Shiloh. *Race to the North: China's Arctic Strategy and its Implications*. Disponível em: <<http://www.usnwc.edu/getattachment/31708e41-a53c-45d3-a5e4-ccb5ad550815/>>. Acesso em: 17 ago. 2013.

REUTERS.COM. First Chinese ship crosses Arctic Ocean amid record melt. In: *August 17, 2012 Edition*. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2012/08/17/us-china-environment-idUSBRE87G0P820120817>>. Acesso em: 01 set. 2013.

RODRIGUE, Jean-Paul. *Polar Shipping Routes*. Disponível em: <<http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch1en/conclen/polarroutes.html>>. Acesso em 21 ago. 2013.

SMITH, Laurence C.; STEPHENSON, Scott R. New Trans-Arctic shipping routes navigable by midcentury. In: *Proceedings of the National Academies of Science*. Disponível em: <<http://www.pnas.org/content/early/2013/02/27/1214212110.full.pdf+html>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

SULLIVAN, Meg. Global warming will open unexpected new shipping routes in Arctic, UCLA researchers find. In: *UCLA Newsroom, March 04, 2013*. Disponível em: <<http://newsroom.ucla.edu/portal/ucla/new-unexpected-shipping-route-243485.aspx>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

THE ARCTIC INSTITUTE. *Arctic Shipping Routes*. Disponível em: <<http://www.thearcticinstitute.org/p/maps.html>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

THE OHIO STATE UNIVERSITY. Article Maps & Chart. *The Northern Sea Route (blue) as compared to a southern route (red), showing the tremendous savings in travel distance*. Disponível em: <http://origins.osu.edu/sites/default/files/4-11-map1708_0.png>. Acesso em: 25 ago. 2013.

UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA (UNCLOS). Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Acesso em: 09 set. 2013.

USA. Department of Defense. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013*. Disponível em: <http://www.defense.gov/pubs/2013_china_report_final.pdf>. Acesso em: 08 set. 2013.

_____. United States Coast Guard. *Major Icebreakers of the World*. Disponível em: <<http://www.uscg.mil/hq/cg5/cg552/docs/20130718%20Major%20Icebreaker%20Chart.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

U.S. GEOLOGICAL SURVEY (USGS). Newsroom. *90 Billion Barrels of Oil and 1,670 Trillion Cubic Feet of Natural Gas Assessed in the Arctic*. Disponível em: <<http://www.usgs.gov/newsroom/article.asp?ID=1980>>. Acesso em: 08 set. 2013.

Texto recebido em 27 de fevereiro de 2014 e aprovado em 12 de abril de 2014